Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3828

20. 03. 80

Sachgebiet 951

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen (Seeunfalluntersuchungsgesetz, SeeUG)

A. Zielsetzung

Modernisierung der Seeunfalluntersuchung und Anpassung des Untersuchungsverfahrens an geltendes Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Die Seeunfalluntersuchung ist seit mehr als 100 Jahren staatliche Aufgabe; das Gesetz von 1878 mit Novellierung von 1935 gilt in seinen wesentlichen Grundzügen noch heute. Die Untersuchung dient der Ursachenermittlung von Seeunfällen, um sie für die Verhütung künftiger Unfälle auszuwerten (Gutachtenfunktion für präventive Gefahrenabwehr). Bei der Untersuchung ermitteltes Fehlverhalten Beteiligter kann förmlich festgestellt, Befähigungszeugnisse können entzogen werden (Verwaltungsfunktion). Die Bundesrepublik Deutschland ist — wie auch bei Luftunfällen — durch internationale Übereinkommen verpflichtet, solche Untersuchungen zu führen. Unfallursachen und -folgen haben sich gewandelt; Tankerunfallfolgen haben katastrophale Dimensionen erreicht. Komplizierte moderne Schiffstechnik und gefährliche Ladung fordern neue Maßstäbe für Aufklärung und Analyse.

Die Untersuchung wird nach bisherigem Recht in erster Instanz von Länderbehörden (Seeämter), in der Widerspruchsinstanz von einer Bundesbehörde (Bundesoberseeamt) wahrgenommen. In einem vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verwaltungsstreitverfahren wurde die Frage verfassungsrechtlich unzulässiger Mischverwaltung aufgeworfen. Das geltende Recht entspricht in wesentlichen Vorschriften auch nicht dem

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Verwaltungsverfahrensgesetz und der Verwaltungsgerichtsordnung; das hat zu widersprüchlichen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und zu unterschiedlicher Behandlung gleicher Sachverhalte durch Verwaltungsbehörden der Länder geführt.

B. Lösung

Der Entwurf strebt an

1. die Untersuchung zu modernisieren durch
   a) Konzentrierung der Untersuchungsausschüsse (Seeämter) von bisher fünf auf drei,
   b) personelle Verbesserung durch hauptamtliche Tätigkeit der Vorsitzenden und stärkere Heranziehung nautisch-technischen Sachverstands,
   c) einheitliche Unterstellung der Ausschüsse unter eine Bundesoberbehörde mit Weisungskompetenz des Bundesverkehrsministeriums,
   d) Verzicht auf die Untersuchung von Routineunfällen ohne Erkenntniswert,
   e) Vereinfachung des Verfahrens und Verkürzung des Rechtszuges,
   f) gesetzliche Aufgabenzuweisung für systematische Auswertung und Analyse von Untersuchungsergebnissen nach einheitlichen Kriterien;
2. das Verfahren dem geltenden Verfassungs- und Verwaltungsrecht sowie rechtsstaatlichen Prinzipien anzupassen durch
   a) Anwendung der Verwaltungsgerichtsordnung,
   b) Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes,
   c) vermehrte Schutzvorschriften für Beteiligte,
   d) Übernahme auch der ersten Verwaltungsinstanz durch den Bund.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die Durchführung des Gesetzes hat Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes (Mehrausgaben) und der Länder (Einsparungen). Bisherige Jahreskosten Bund rd. 100 000 DM, Länder rd. 550 000 DM. Gesamtkosten der Neuregelung für Bundeshaushalt jährlich rd. 950 000 DM, also zusätzlicher Aufwand der öffentlichen Hand (in voller Höhe ab 1982) 300 000 DM. Der Mehraufwand entsteht hauptsächlich durch vermehrte Personalkosten — hauptamtliche Wahrnehmung von Funktionen, die bisher neben- oder ehrenamtlich ausgeführt wurden —, die erforderlich sind, um die Aufgaben bei gestiegenen Anforderungen erfüllen zu können.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (34) — 942 01 — Se 10/80

Bonn, den 20. März 1980

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen (Seeunfalluntersuchungsgesetz, SeeUG) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 480. Sitzung am 30. November 1979 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über die Untersuchung von Seeunfällen (Seeunfalluntersuchungsgesetz, SeeUG)

Inhaltsübersicht

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Abschnitt 1

Begriff, Zweck und Umfang der Seeunfalluntersuchung

§ 1

(1) Seeunfälle im Sinne dieses Gesetzes sind Unfälle von Schiffen

1. auf den Seeschiffahrtstraßen,
2. in den an den Seeschiffahrtstraßen gelegenen Häfen, wenn ein Seeschiff beteiligt ist,
3. auf Hoher See und in fremden Hoheitsgewässern, wenn
   a) ein Seeschiff beteiligt ist, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, oder
   b) ein Beteiligter ein Befähigungszeugnis oder eine Zulassung im Sinne des § 19 Abs. 1 besitzt, oder
4. auf Hoher See und in fremden Küstenmeeren, wenn ein Binnenschiff beteiligt ist, das in einem Schiffsregister der Bundesrepublik Deutschland eingetragen ist.

Als Schiffe im Sinne von Satz 1 gelten auch Luftkissen- und Tragflächenfahrzeuge, Sportboote und schwimmende Geräte.

(2) Ein Unfall im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn

1. durch das Verhalten, den Zustand oder den Betrieb eines Schiffes eine erhebliche Gefährdung oder Beeinträchtigung
   a) seiner Sicherheit, insbesondere der Sicherheit der an Bord befindlichen Personen,
   b) der Sicherheit des Schiffsverkehrs oder
   c) des Zustandes eines Gewässers

   eingetreten ist,
2. ein Schiff gesunken, verschollen oder aufgegeben worden ist,
3. ein Schiff einen erheblichen Schaden erlitten oder ein Schiff oder seine Ladung einen erheblichen Schaden verursacht hat, oder
4. beim Betrieb eines Schiffes eine Person getötet worden oder verschollen ist.

(3) Als Seeunfall gilt die von Beteiligten nach § 4 Nr. 1 unterlassene Hilfe- oder Beistandsleistung.

§ 2

(1) Seeunfälle werden nach diesem Gesetz untersucht, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Ein öffentliches Interesse liegt stets vor, wenn die Bundesrepublik Deutschland durch internationale Übereinkommen zur Untersuchung verpflichtet ist.

(2) Ist an einem Seeunfall ein Schiff der Bundeswehr beteiligt, bedarf die Untersuchung der Zustimmung des Bundesministers der Verteidigung; sie kann aus Gründen der militärischen Sicherheit versagt werden.

(3) Seeunfälle werden nicht nach diesem Gesetz untersucht, wenn nur Schiffe der Bundeswehr, nur Schiffe des Bundesgrenzschutzes oder nur Schiffe der Wasserschutzpolizei beteiligt sind.

§ 3

(1) In der Untersuchung sind Ursachen und Umstände des Seeunfalls festzustellen; insbesondere ist zu prüfen, ob der Seeunfall auf

1. Mängel der Bauart, Einrichtung, Ausrüstung, Beschaffenheit, Beladung, des Betriebes oder der Besetzung des Schiffes mit Kapitän, Schiffsoffizieren und sonstigen Besatzungsmitgliedern,
2. Mängel der Wasserstraßen mit den zugehörigen Schiffahrtsanlagen, der Schiffahrtszeichen, der Einrichtungen zur Verkehrslenkung und -beratung, des Lotswesens, des Such- und Rettungsdienstes, der benutzten Seekarten und Seebücher sowie des nautischen Warn- und Nachrichtendienstes,
3. einen Verstoß gegen Verkehrs-, Sicherheits- oder Umweltschutzvorschriften auf dem Gebiet der Seeschiffahrt oder
4. einen Fehler bei der Führung oder dem Betrieb des Schiffes, zurückzuführen ist, oder ob
5. eine Hilfe- oder Beistandsleistung unterlassen worden ist.

(2) Bei der Untersuchung ist stets zu prüfen, ob

1. das Handeln eines Beteiligten fehlerhaft war (fehlerhaftes Verhalten) und ob
2. einem Beteiligten eine Eigenschaft fehlt, die zur Berufsausübung als Kapitän, Schiffsführer, Schiffsoffizier oder Lotse oder zur Führung eines Sportbootes erforderlich ist,

auch wenn dieses Verhalten oder das Fehlen der Eigenschaft nicht für den Unfall ursächlich waren.

§ 4

Beteiligte am Verfahren sind

1. der Kapitän, der Schiffsführer, die Schiffsoffiziere und Lotsen der an dem Seeunfall beteiligten Schiffe sowie
2. andere natürliche Personen und juristische Personen, Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, und Behörden,

sofern nach Lage des Falles ihr Verhalten für den Seeunfall ursächlich gewesen sein kann.

Abschnitt 2

Organe der Seeunfalluntersuchung

§ 5

(1) Die Untersuchung von Seeunfällen nach diesem Gesetz obliegt dem Bundesamt für Seeschiffahrt als Seeunfalluntersuchungsbehörde. Bei der Behörde sind Untersuchungsausschüsse (Seeämter)

1. Elbe in Hamburg
2. Weser-Ems als Außenstelle in Bremerhaven und
3. Ostsee als Außenstelle in Kiel

sowie ein Widerspruchsausschuß (Oberseeamt) zu bilden. Das Bundesamt für Seeschiffahrt als Seeunfalluntersuchungsbehörde untersteht der unmittelbaren Fachaufsicht des Bundesministers für Verkehr.

(2) Die Seeämter untersuchen die Seeunfälle. Das Oberseeamt entscheidet über den Widerspruch gegen Verwaltungsakte des Seeamtes sowie auf Anordnung des Bundesministers für Verkehr über Sprüche des Seeamtes nach § 21 Abs. 1 Satz 3.

(3) Die örtliche Zuständigkeit der Seeämter regelt der Bundesminister für Verkehr durch Verwaltungsanordnung, die im Bundesanzeiger bekanntzumachen ist; vor ihrem Erlaß sind die Küstenländer zu hören.

§ 6

(1) Das Oberseeamt und die Seeämter entscheiden in der Besetzung mit einem Vorsitzenden, einem Ständigen Beisitzer und drei weiteren Beisitzern.

(2) Der Vorsitzende und die Beisitzer haben gleiches Stimmrecht. Dem Vorsitzenden und den Beisitzern dürfen keine Weisungen für die Entscheidung des Einzelfalls, die das Seeamt nach mündlicher Verhandlung trifft, erteilt werden.

(3) Entscheidungen zur Ermittlung des Sachverhalts und sonstige Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung trifft der Vorsitzende, Entscheidungen nach § 14 Abs. 6 gemeinsam mit dem Ständigen Beisitzer.

§ 7

Die Vorsitzenden der Seeämter und des Oberseeamtes müssen die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1301), besitzen. Die Ständigen Beisitzer der Seeämter und des Oberseeamtes müssen die Befähigung zum Kapitän auf Großer Fahrt besitzen und über ausreichende Erfahrungen in der Führung eines Seeschiffes verfügen.

§ 8

(1) Das Bundesamt für Seeschiffahrt stellt Vorschlagslisten für die Beisitzer der Seeämter und des Oberseeamtes auf. In die Listen werden Personen aufgenommen, die von den beteiligten Bundes- und Landesbehörden, Berufs- und Interessenvertretungen benannt werden.

(2) Aus den Vorschlagslisten wird die erforderliche Anzahl von Beisitzern ausgewählt (Beisitzerliste). Das Bundesamt für Seeschiffahrt bestellt die Beisitzer für eine ehrenamtliche Tätigkeit auf die Dauer von vier Jahren.

(3) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen

1. die Personengruppen, aus denen die Beisitzer auszuwählen sind,
2. die fachlichen Anforderungen an die Beisitzer und
3. die Angaben, die die Beisitzerliste enthalten muß.

§ 9

Die Beisitzer sind vom Vorsitzenden aus der Beisitzerliste zu den Sitzungen heranzuziehen. Dabei ist unter Berücksichtigung des Ortes und der Art des Seeunfalls, der Art und Größe der beteiligten Schiffe und des Kreises der Beteiligten die sachkundige und unabhängige Besetzung sicherzustellen. Die Beisitzer sind berechtigt und verpflichtet, sich über die Ergebnisse der Ermittlungen zu unterrichten.

Abschnitt 3

Allgemeine Vorschriften

§ 10

Das Verfahren nach diesem Gesetz gilt als Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), geändert durch Artikel 7 Nr. 4 des Gesetzes vom 2. Juli 1976 (BGBl. I S. 1749).

Abschnitt 4

Untersuchungsverfahren

§ 11

(1) Wer als Reeder oder in anderer Weise ein Schiff betreibt, das von einem Seeunfall betroffen ist, sowie der Kapitän, der Schiffsführer und der Lotse des betroffenen Schiffes sind verpflichtet, Seeunfälle im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 dem Bundesamt für Seeschiffahrt unverzüglich anzuzeigen. Hat sich der Seeunfall bei einer Auslandsreise ereignet, so hat der Kapitän oder Schiffsführer auch die nächsterreichbare diplomatische oder berufskonsularische Vertretung der Bundesrepublik Deutschland unverzüglich zu verständigen. Die Dienststellen der Bundeswehr, die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland, die See-Berufsgenossenschaft und der Germanische Lloyd haben die ihnen bekanntgewordenen Seeunfälle dem Bundesamt für Seeschiffahrt anzuzeigen. Das Seeamt kann ergänzende Berichte und bei den vorgenannten Stellen befindliche Unterlagen anfordern.

(2) Die in Absatz 1 Satz 1 genannten Personen sind verpflichtet, über die Besatzung, den Liegeort und den Reiseplan des Schiffes Auskunft zu erteilen. Auf Anforderung sind die für die Untersuchung erheblichen Unterlagen und Gegenstände von demjenigen herauszugeben, der sie in Gewahrsam hat oder verfügungsbefugt ist, insbesondere

1. die benutzten Seekarten, Seetagebücher und technischen Aufzeichnungen von den in Absatz 1 Satz 1 genannten Personen,
2. technische Unterlagen von der Bauwerft, von den für das Schiff tätig gewordenen Reparaturbetrieben oder von den beteiligten Zulieferern,
3. Unterlagen über die Ladungsgüter von den Ladungsbeteiligten.

Die in Satz 2 Nr. 1 bezeichneten Unterlagen sind bis zum Abschluß der Seeunfalluntersuchung aufzubewahren.

(3) Die Herausgabe von Unterlagen kann verweigert werden, wenn der Bundesminister der Verteidigung dies aus Gründen der militärischen Sicherheit für erforderlich hält.

§ 12

(1) Außerhalb der mündlichen Verhandlung sind Beweise aufzunehmen, wenn der Sachverhalt es erfordert oder die Beweisaufnahme in der Verhandlung voraussichtlich nicht möglich oder besonders erschwert sein würde. Zur Beweisaufnahme sind der Ständige Beisitzer und, nach Lage des Falles, weitere Beisitzer hinzuzuziehen. § 16 Abs. 5 und 6 finden Anwendung. Das Seeamt ist befugt, bei der Ermittlung des Sachverhalts eine Versicherung an Eides Statt abzunehmen.

(2) Behörden und Stellen, deren Geschäftsbereich von dem Seeunfall betroffen ist, sowie die zuständige konsularische Vertretung, wenn sich Ermittlungen gegen ein Schiff unter fremder Flagge richten, sollen von einer beabsichtigten Beweisaufnahme, die konsularische Vertretung auch von der Vollstreckung einer Anordnung nach § 11 Abs. 3 Satz 2, benachrichtigt werden. Richten sich die Ermittlungen gegen ein Schiff unter der Flagge der Deutschen Demokratischen Republik, soll die Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik von einer beabsichtigten Beweisaufnahme oder von der Vollstreckung einer Anordnung nach § 11 Abs. 3 Satz 2 benachrichtigt werden.

§ 13

(1) Die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland, die zur Aufnahme von Verklarungen nach § 522 des Handelsgesetzbuches bestimmt worden sind, haben bei Seeunfällen von Schiffen in der Auslandsfahrt von Amts wegen die erforderlichen Ermittlungen zur Feststellung des Sachverhalts durchzuführen und die Beweise zu sichern. § 11 Abs. 2, § 12 Abs. 2, §§ 14 und 16 gelten sinngemäß, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen des Empfangsstaates entgegenstehen oder dieser

Einspruch erhebt. Ermittlungen und Beweissicherungen sind nicht erforderlich, soweit der Seeunfall im Ausland behördlich oder gerichtlich untersucht wird.

(2) Zuständig ist die Auslandsvertretung, in deren Bezirk der Hafen liegt, den das Schiff nach dem Seeunfall zuerst erreicht. Wird eine Verklarung aufgenommen, ist die damit befaßte Auslandsvertretung auch für die Ermittlungen nach Absatz 1 zuständig. Das Seeamt kann auch eine Auslandsvertretung, die nicht nach Satz 1 oder 2 zuständig ist, ersuchen, die Ermittlungen zu führen.

(3) Die Ermittlungsakten und, wenn eine Verklarung aufgenommen wurde, auch die Akten des Verklarungsverfahrens, sind dem zuständigen Seeamt zu übersenden.

§ 14

(1) Im Untersuchungsverfahren des Seeamtes findet eine mündliche Verhandlung statt.

(2) Natürliche Personen als Beteiligte sind verpflichtet, zur mündlichen Verhandlung persönlich zu erscheinen, andere Beteiligte, ihren Vertreter oder Beauftragten zu entsenden.

(3) Die Beteiligten werden als solche zur mündlichen Verhandlung mit angemessener Frist schriftlich geladen. Ist eine schriftliche Ladung zur mündlichen Verhandlung nicht rechtzeitig möglich, so kann sie auch telefonisch, telegrafisch oder durch Boten erfolgen. Die Ladung enthält die Hinweise, daß der Beteiligte sich der Hilfe eines Beistandes bedienen kann und daß bei unentschuldigtem Fernbleiben natürlicher Personen die zwangsweise Vorführung angeordnet werden kann.

(4) Der Verhandlungstermin ist den Behörden und Stellen, deren Aufgaben berührt werden, und dem Eigentümer oder sonst Verfügungsberechtigten des betroffenen Schiffes mit Sitz oder Wohnsitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes mitzuteilen. Sind Schiffe unter fremder Flagge betroffen oder ist der Inhaber eines ausländischen Befähigungszeugnisses beteiligt, ist der Verhandlungstermin der zuständigen konsularischen Vertretung mitzuteilen. Bei Beteiligung von Schiffen unter der Flagge der Deutschen Demokratischen Republik oder Inhabern von in der Deutschen Demokratischen Republik ausgestellten Befähigungszeugnissen ist der Verhandlungstermin der Ständigen Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik mitzuteilen.

(5) Das Seeamt soll das Verfahren so fördern, daß es möglichst in einem Verhandlungstermin erledigt werden kann.

(6) Sind nach dem Ergebnis der Ermittlungen dringende Gründe für die Annahme vorhanden, daß eine Maßnahme nach § 19 Abs. 1, 3 oder 4 angeordnet werden wird, so kann das Seeamt diese Maßnahme ohne mündliche Verhandlung vorläufig anordnen, wenn es die Sicherheit der Schiffahrt oder des Schiffes erfordert. Auf die vorläufigen Maßnahmen findet § 19 Abs. 7 Anwendung.

§ 15

Die mündliche Verhandlung ist öffentlich. Das Seeamt kann für die Verhandlung oder für einen Teil davon die Öffentlichkeit ausschließen, wenn

1. eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu besorgen ist oder
2. militärische Angelegenheiten geheimzuhalten oder wichtige Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse zu wahren sind.

§ 16

(1) Der Vorsitzende eröffnet und leitet die mündliche Verhandlung. Soweit dieses Gesetz keine Verfahrensregelungen enthält, bestimmt der Vorsitzende den Gang der Verhandlungen nach pflichtgemäßem Ermessen.

(2) Die §§ 66, 68 Abs. 2 und 3 und § 71 des Verwaltungsverfahrensgesetzes finden Anwendung.

(3) Die mündliche Verhandlung beginnt mit der Feststellung, wer Beteiligter am Verfahren ist. Sodann berichtet der Vorsitzende über das wesentliche Ergebnis der Ermittlungen.

(4) Wer erst im Verlauf der mündlichen Verhandlung als Beteiligter zu dem Verfahren hinzugezogen wird, kann verlangen, daß die mündliche Verhandlung ausgesetzt wird, wenn er einen Beistand hinzuziehen oder Akteneinsicht nehmen will. Der Beteiligte ist hierauf hinzuweisen.

(5) Auf die Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen findet § 65 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit der Maßgabe Anwendung, daß die Vorschriften über Zeugen auch für Beteiligte gelten; für die eidliche Vernehmung ist auch das Gericht des Ortes zuständig, an dem die mündliche Verhandlung stattfindet. Beteiligte werden nicht eidlich vernommen. Die Zeugen sind einzeln und in Abwesenheit der später zu hörenden Zeugen zu vernehmen.

(6) Über die mündliche Verhandlung ist eine Niederschrift zu fertigen. Die Niederschrift muß Angaben enthalten über:

1. den Ort und den Tag der Verhandlung,
2. die Namen des Vorsitzenden, des Schriftführers und der Beisitzer des Seeamtes, der erschienenen Beteiligten, Zeugen und Sachverständigen,
3. den behandelten Seeunfall,
4. den wesentlichen Inhalt der Aussagen der Beteiligten, der Zeugen und Sachverständigen und
5. das Ergebnis eines Augenscheines.

Die Niederschrift ist von dem Vorsitzenden und vom Schriftführer zu unterzeichnen.

§ 17

(1) Das Untersuchungsverfahren wird durch Spruch abgeschlossen. Das Seeamt entscheidet unter Würdigung des Gesamtergebnisses des Verfahrens.

(2) Der Spruch enthält

1. Feststellungen über die Ursachen des Seeunfalls,
2. die Entscheidung, daß ein fehlerhaftes Verhalten eines Beteiligten vorliegt, sofern die Verhandlung dies ergeben hat, und
3. die Entscheidung über die Entziehung eines Befähigungszeugnisses, das Verbot, ein minderes Befähigungszeugnis auszustellen, die Entziehung einer Zulassung als Seelotse oder einer Fahrerlaubnis für Sportboote oder die Anordnung eines Fahrverbots, sofern die Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 bis 4 vorliegen.

Der Spruch lautet auf Einstellung des Verfahrens, wenn sich während der mündlichen Verhandlung herausstellt, daß die Voraussetzungen der §§ 1 oder 2 nicht vorliegen. Der Spruch enthält eine Kostenentscheidung.

(3) Entscheidungen nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 darf ein Spruch nur enthalten, wenn

1. das Seeamt sie zur Erörterung gestellt hat und
2. der Beteiligte anwesend oder vertreten ist oder trotz ordnungsgemäßer Ladung ohne ausreichende Entschuldigung nicht erschienen ist oder bereits die Möglichkeit hatte, sich vor dem Seeamt, einem Gericht oder einer Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland (§ 13) zur Sache zu äußern.

Ist der Beteiligte abwesend, kann ein Spruch mit ihn belastenden Entscheidungen nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 nur ergehen, wenn er zuvor auf diese Möglichkeit hingewiesen worden ist.

(4) Der Spruch wird entweder am Schluß der mündlichen Verhandlung oder in einer sofort anzuberaumenden öffentlichen Sitzung, die nicht über zwei Wochen hinaus angesetzt werden soll, durch Verlesung der Spruchformel und durch mündliche Mitteilung des wesentlichen Inhalts der Gründe bekanntgegeben. Wird der Spruch nicht am Schluß der mündlichen Verhandlung bekanntgegeben, so brauchen die Beisitzer und die Beteiligten bei der Bekanntgabe nicht anwesend zu sein.

§ 18

Das Seeamt kann ein fehlerhaftes Verhalten eines Beteiligten feststellen, wenn die Verhandlung ergeben hat, daß er Rechtsvorschriften, Verwaltungsanordnungen, Richtlinien oder allgemeine, für seinen Verantwortungsbereich geltende Grundsätze, insbesondere allgemeine Grundsätze der Schiffsführung, der Schiffsbetriebstechnik, des Funkdienstes, der Sicherheit der Schiffahrt, des Umweltschutzes auf See oder allgemein anerkannte Regeln der Technik nicht beachtet hat.

§ 19

(1) Das Seeamt hat ein nach der

1. a) Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung vom 19. August 1970 (BGBl. I S. 1253)
   b) Verordnung über den Erwerb der Befähigungszeugnisse für Seefunker vom 23. November 1977 (BGBl. I S. 2281)

   erteiltes oder weitergeltendes Befähigungszeugnis oder
2. eine von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland erteilte Zulassung als Seelotse

zu entziehen, wenn es ein fehlerhaftes Verhalten des Inhabers festgestellt hat und auf Grund der Verhandlung zu der Überzeugung gelangt ist, daß dem Inhaber eine Eigenschaft fehlt, die für seine Berufsausübung erforderlich ist. Ein solcher Mangel ist in der Regel anzunehmen, wenn der Inhaber infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel nicht in der Lage war, den Dienst an Bord sicher auszuüben. Falls der Inhaber auch ein Befähigungszeugnis besitzt, dessen Befugnisse in dem entzogenen Befähigungszeugnis eingeschlossen sind, kann dieses ebenfalls entzogen werden.

(2) Die Ausstellung eines Befähigungszeugnisses, dessen Befugnisse in dem entzogenen Befähigungszeugnis eingeschlossen sind, kann erlaubt werden.

(3) Das Seeamt hat im Spruch eine Fahrerlaubnis für Sportboote zu entziehen, wenn es ein fehlerhaftes Verhalten des Inhabers festgestellt hat und auf Grund der Verhandlung zu der Überzeugung gelangt ist, daß der Inhaber zur Führung eines Sportbootes auf Seeschiffahrtstraßen ungeeignet ist; Absatz 1 Satz 2 findet entsprechende Anwendung.

(4) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 und 2 oder des Absatzes 3 kann dem Inhaber eines nicht von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Befähigungszeugnisses oder einer Fahrerlaubnis für Sportboote sowie dem Inhaber eines Befähigungszeugnisses der Binnenschiffahrt die Ausübung der damit verbundenen Befugnisse auf Seeschiffahrtstraßen untersagt werden (Fahrverbot).

(5) Hat das Seeamt ein fehlerhaftes Verhalten festgestellt, jedoch keine Maßnahme nach den Absätzen 1 bis 4 getroffen, so darf diese Maßnahme wegen des gleichen Sachverhalts nicht auf Grund anderer Rechtsvorschriften getroffen werden.

(6) Eine Maßnahme nach den Absätzen 1 bis 4 kann befristet werden. Die Mindestfrist beträgt ein Jahr, sie beginnt mit der Unanfechtbarkeit der Entscheidung. Das Seeamt kann für die Wiederaushändigung eines entzogenen Befähigungszeugnisses, einer entzogenen Zulassung als Seelotse oder einer entzogenen Fahrerlaubnis für Sportboote oder für die Aufhebung eines Fahrverbots die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen festsetzen.

(7) Wird ein Befähigungszeugnis, eine Zulassung als Seelotse oder eine Fahrerlaubnis für Sportboote entzogen, so darf die damit verbundene Befugnis nicht mehr ausgeübt werden. Befähigungszeugnisse, Urkunden über die Zulassung als Seelotse (Bestallung, Erlaubnis) oder über die Fahrerlaubnis für Sportboote (Sportbootführerschein, Motorbootführerschein) sind nach der Entziehung unverzüglich dem Seeamt abzuliefern oder nach einem Fahrverbot zur Eintragung vorzulegen.

§ 20

(1) Der Spruch ist schriftlich abzufassen und von dem Vorsitzenden und den Beisitzern zu unterzeichnen. Er soll binnen eines Monats nach der mündlichen Bekanntgabe vollständig vorliegen.

(2) In den Gründen sind der Hergang und die Ursachen des Seeunfalls darzustellen. Die beteiligten Schiffe sollen mit Namen, Unterscheidungssignal, Heimathafen, Eigentumsverhältnissen, Größenangaben, den für den Unfallhergang erheblichen sonstigen Daten und den erlittenen Schäden aufgeführt werden. Beteiligte und ihre Befähigungszeugnisse, Zulassungen als Seelotse oder Fahrerlaubnisse sind genau zu bezeichnen. In Todesfällen und in Fällen des Verschwindens von Bord sind auch die Toten oder Vermißten aufzuführen. Das Ergebnis der Beweisaufnahme ist zu würdigen. Es sind die Umstände anzugeben, die für den Spruch maßgebend waren. Das Handeln eines Beteiligten darf in den Gründen nur dann als fehlerhaft bezeichnet werden, wenn es als fehlerhaftes Verhalten auch in der Spruchformel festgestellt worden ist; es ist auch anzugeben, ob das fehlerhafte Verhalten für den Unfall ursächlich war.

(3) Der Spruch ist den Beteiligten zuzustellen. Auf Antrag erhalten sie eine Ausfertigung der Niederschrift über die mündliche Verhandlung.

Abschnitt 5

Widerspruchsverfahren

§ 21

(1) Anordnungen nach § 14 Abs. 6 und Sprüche des Seeamtes, die Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder Nr. 3 enthalten, sind Verwaltungsakte; sie unterliegen der Nachprüfung in einem Widerspruchsverfahren durch das Oberseeamt. Wird Widerspruch erhoben, werden auch die Feststellungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 überprüft. Sprüche des Seeamtes, die nur eine Feststellung nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 enthalten, können auf Anordnung des Bundesministers für Verkehr vom Oberseeamt überprüft werden. Die Anordnung ist nur binnen zweier Monate nach Zustellung des Spruches an die Beteiligten möglich.

(2) Für das Verfahren des Oberseeamtes gelten die §§ 11, 12 und 14 bis 20 sinngemäß; es wird durch Widerspruchsbescheid, im Fall des Absatzes 1 Satz 3 durch Spruch, abgeschlossen. Über Widersprüche gegen Entscheidungen des Seeamtes nach § 11 Abs. 2 Satz 2 oder nach § 14 Abs. 6 entscheidet das Oberseeamt ohne mündliche Verhandlung.

(3) Das Oberseeamt kann

1. den Spruch des Seeamtes auch zuungunsten des Widersprechenden ändern und
2. Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder Nr. 3 auch gegen einen durch den Spruch des Seeamtes nicht beschwerten Beteiligten treffen.

Im Falle des Satzes 1 Nr. 2 findet ein Widerspruchsverfahren nicht statt.

Abschnitt 6

Kosten

§ 22

(1) Für Verwaltungsakte nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 werden Gebühren erhoben.

(2) Gebühren werden auch für einen erfolglos eingelegten Widerspruch erhoben. Hat der Widerspruch nur teilweise Erfolg, so ist die Gebühr entsprechend zu ermäßigen. § 80 Abs. 1 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung. Beruht die Erfolglosigkeit des Widerspruchs lediglich darauf, daß nach § 45 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift unbeachtlich ist, so wird keine Gebühr erhoben.

(3) Auslagen werden nicht erhoben.

(4) Wird gegen den Spruch eines Seeamtes lediglich wegen der Kostenentscheidung Widerspruch erhoben, so entscheidet das Oberseeamt ohne mündliche Verhandlung. Gegen Kostenentscheidungen des Oberseeamtes im Falle des § 21 Abs. 3 ist ein Widerspruch nicht zulässig.

(5) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung die Gebühren zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebühren sind so zu bemessen, daß zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und dem öffentlichen Interesse an der Seeunfalluntersuchung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.

Abschnitt 7

Verwaltungsgerichtliche Anfechtung

§ 23

Die Berufung gegen ein Urteil und die Beschwerde gegen eine andere Entscheidung des

Verwaltungsgerichts sind ausgeschlossen. Das gilt nicht für die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision nach § 135 i. V. m. § 132 Abs. 3 bis 5 der Verwaltungsgerichtsordnung.

Abschnitt 8

Ordnungswidrigkeiten

§ 24

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. der Anzeigepflicht nach § 11 Abs. 1 Satz 1 oder der Auskunfts-, Herausgabe- oder Aufbewahrungspflicht nach § 11 Abs. 2 zuwiderhandelt,
2. einer vollziehbaren Untersagung nach § 14 Abs. 6 Satz 1 oder einer vollziehbaren Anordnung nach § 19 Abs. 4 zuwiderhandelt oder
3. entgegen § 19 Abs. 7 Satz 2, auch in Verbindung mit § 14 Abs. 6 Satz 2, nicht unverzüglich ein Befähigungszeugnis, eine Zulassung als Seelotse oder eine Fahrerlaubnis für Sportboote abliefert oder zur Eintragung des Fahrverbots vorlegt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark geahndet werden.

(3) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl. I S. 80, 570), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Oktober 1978 (BGBl. I S. 1645), ist das Bundesamt für Seeschiffahrt. Es ist auch für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1977 (BGBl. I S. 1314), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Mai 1978 (BGBl. I S. 613), zuständig.

Abschnitt 9

Schluß- und Übergangsvorschriften

§ 25

(1) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes übernehmen

das Seeamt Elbe die beim bisherigen Seeamt Hamburg,

das Seeamt Ostsee die bei den bisherigen Seeämtern Flensburg und Lübeck und

das Seeamt Weser-Ems die bei den bisherigen Seeämtern Bremerhaven und Emden

eingeleiteten, aber noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gehen die Geschäfte des Bundesoberseeamtes auf das Oberseeamt über. Über die beim Bundesoberseeamt eingeleiteten, aber noch nicht abgeschlossenen Berufungsverfahren wird im Widerspruchsverfahren entschieden. Berufungen des Bundesbeauftragten gelten als Anordnung des Bundesministers für Verkehr (§ 21 Abs. 1 Satz 3). Richtet sich die Berufung gegen die Feststellung schuldhaften Verhaltens, gilt der Widerspruch als gegen die Feststellung fehlerhaften Verhaltens gerichtet.

§ 26

Dieses Gesetz berührt nicht die über die Vereinbarung über die Ausübung der schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben erlassenen Gesetze der Länder

1. Bremen vom 12. April 1955 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen S. 59),
2. Hamburg vom 5. Mai 1956 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 83),
3. Niedersachsen vom 23. Dezember 1955 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 293),
4. Schleswig-Holstein vom 15. Juli 1955 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein S. 137).

§ 27

(1) Das Gesetz über das Seelotswesen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9515-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Mai 1978 (BGBl. I S. 613), wird wie folgt geändert:

1. § 17 Abs. 2 Nr. 2 wird gestrichen; die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2.

2. § 18 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Bestehen auf Grund von Handlungen oder Unterlassungen des Seelotsen dringende Gründe für die Annahme, daß die Bestallung nach § 17 Abs. 2 zurückgenommen werden wird, so kann ihm die Berufsausübung vorläufig untersagt werden, wenn dies die Sicherheit der Schiffahrt erfordert."

(2) Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1977 (BGBl. I S. 1314), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Mai 1978 (BGBl. I S. 613), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 wird nach Nummer 4 folgende Nummer 4 a eingefügt:

   „4 a. die Untersuchung der Seeunfälle;",

2. § 5 erhält folgende Fassung:

„§ 5

Das Bundesamt für Seeschiffahrt ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers für Verkehr. Es hat die Aufgaben nach § 1 Nr. 4 a und 5 wahrzunehmen. Als Seeunfalluntersuchungsbehörde obliegt ihm auch die Auswertung der Untersuchungsergebnisse, als Schiffsvermessungsbehörde die vermessungstechnische Beratung der Schiffahrts- und Schiffbauunternehmen."

3. In § 8 Satz 1 werden die Worte „nach § 1 Nr. 1 bis 4" durch die Worte „nach § 1 Nr. 1 bis 4 a" ersetzt.

(3) Dem § 188 der Verwaltungsgerichtsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 340-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 25. Juli 1978 (BGBl. I S. 1107), wird folgender Satz 3 eingefügt:

„Satz 1 gilt auch für das Sachgebiet der Seeunfalluntersuchung".

(4) Der fünfte Abschnitt des Gesetzes über die Statistik der Seeschiffahrt in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9510-4, veröffentlichten bereinigten Fassung wird aufgehoben.

§ 28

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 29

(1) Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf seine Verkündung folgenden dritten Kalendermonats in Kraft, soweit Absatz 3 nichts anderes bestimmt.

(2) Gleichzeitig treten alle früheren Gesetze und Verordnungen, die den gleichen Gegenstand regeln, außer Kraft, insbesondere

1. das Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9510-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, geändert durch Artikel 277 des Gesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469),
2. die Geschäftsordnung für die Seeämter und für das Reichsoberseeamt vom 2. Juni 1939 (Reichsministerialblatt S. 1263),
3. die Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung (Beisitzer des Reichsoberseeamtes) vom 7. Juni 1943 (RGBl. I S. 348),
4. die Verordnung über die Vereinfachung der Verwaltung (Einschränkung des seeamtlichen Untersuchungsverfahrens) vom 4. Dezember 1944 (RGBl. I S. 334) und
5. das Gesetz über die Wiedererrichtung des Seeamtes in Bremerhaven vom 27. Mai 1947 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen S. 78).

(3) § 5 Abs. 3, § 8 Abs. 3 und § 22 Abs. 5 treten am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeine Vorbemerkung

1. Zweck der Seeunfalluntersuchung

Die Untersuchung von Seeunfällen ist seit 100 Jahren staatliche Aufgabe. Das Gesetz betreffend die Untersuchung von Seeunfällen vom 27. Juni 1877 (RGBl. S. 549), novelliert durch das geltende Gesetz über die Untersuchung von Seeunfällen — SUG — vom 28. September 1935 (RGBl. I S. 1183) gilt in seinen Grundzügen noch heute:

— Die Untersuchung soll Ursachen und Umstände des Seeunfalls objektiv ermitteln, um festzustellen, ob er durch Mängel der Bauart, Einrichtung, Ausrüstung, des Schiffsbetriebes, der Besatzung oder Seeverkehrseinrichtungen oder durch Nichtbeachtung von Verkehrs-, Schiffssicherheits- oder Unfallverhütungsvorschriften verursacht worden ist.

— Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse dient der Verhütung künftiger Unfälle durch Fortentwicklung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Empfehlungen.

— Als Folge festgestellten Fehlverhaltens eines Beteiligten kann ein „Verschulden" ausgesprochen oder ein Befähigungszeugnis (z. B. Kapitänspatent) entzogen werden.

Die Untersuchung erfüllt also eine Doppelfunktion: Ihre Grundlage ist die Ursachenfeststellung (Gutachten), an deren Ergebnis sich Verwaltungsentscheidungen in Form der Feststellung fehlerhaften Verhaltens oder der Entziehung eines staatlichen Befähigungszeugnisses knüpfen können.

Dieses — verbundene — Verfahren hat sich bewährt, der Entwurf übernimmt es (§ 3, § 17 Abs. 2, § 18, § 19 Abs. 1 bis 4).

Die Ursachenfeststellung mit dem Ziel der Verbesserung präventiver Gefahrenabwehr ist heute nicht weniger aktuell als in den letzten hundert Jahren, wenn sich auch Ursachen und Wirkungen in ihrer Art gewandelt und in ihrem Verhältnis zueinander verschoben haben. So haben u. a. die durch die Ladung (Explosion, Brand) verursachten Seeunfälle zugenommen. Die durch sie — z. B. bei Tankern — ausgelösten Folgen haben früher nicht gekannte Dimensionen erreicht. Komplizierte moderne Schiffstechnik und gefährliche Ladung haben die Aufklärung der Unfallursachen erschwert und ihre systematische Auswertung in den Vordergrund gerückt. Ein geordnetes und möglichst intensives Untersuchungsverfahren ist also dringender als zuvor, es gehört auch in die Reihe der Maßnahmen, die die Bundesregierung nach dem Unfall „AMOCO CADIZ" zur Abwehr künftiger Tankerunfälle beschlossen hat.

Die Bundesrepublik Deutschland ist auch durch internationale Konventionen, denen sie beigetreten ist, zu Untersuchungen verpflichtet:

— Kapitel I Regel 21 des Internationalen Schiffssicherheitsvertrags von 1974 (BGBl. 1979 II S. 141) verpflichtet die Vertragsstaaten zur Untersuchung von Seeunfällen (Bau, Ausrüstung und Betrieb); die Ergebnisse sind der IMCO (Internationale Seeschiffahrtsorganisation der Vereinten Nationen) mitzuteilen, die sie ihrerseits zur Vorbereitung internationaler Maßnahmen auswertet.

— Die gleiche Verpflichtung enthält Artikel 12 des Übereinkommens zur Verhütung der Seeverschmutzung durch Schiffe von 1973/78, das von der Bundesrepublik Deutschland gezeichnet ist und demnächst auch ratifiziert werden wird.

— Artikel 2 Buchstabe g des Übereinkommens Nr. 147 der Internationalen Arbeitsorganisation über Mindestnormen auf Handelsschiffen von 1976 (BGBl. 1979 II S. ...) verpflichtet die Vertragsstaaten ganz allgemein zur Untersuchung aller schweren Seeunfälle, vor allem solcher, bei denen Menschen verletzt wurden oder ums Leben kamen; der Untersuchungsbericht ist zu veröffentlichen.

Dieser Verpflichtung entsprechend unterhalten alle größeren Schiffahrtsländer besondere Verwaltungsbehörden, die im förmlichen Verfahren Seeunfälle untersuchen (USA, Japan, UdSSR, Griechenland) oder Gerichte mit speziellen Zuständigkeiten für Seeunfälle (Großbritannien, Frankreich, Norwegen, Schweden).

Am Rande ist noch anzumerken, daß die Untersuchung von Luftfahrtunfällen in der Bundesrepublik Deutschland in gleicher Weise in einem förmlichen Verfahren geordnet ist (siehe die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die fachliche Untersuchung von Unfällen bei dem Betrieb von Luftfahrzeugen in der Fassung vom 16. August 1960 — BAnz. Nr. 163 vom 25. August 1960). Die Organisation und das Verfahren weisen viele Parallelitäten auf, beide Verfahren sind an internationale Verpflichtungen gebunden. Der Entwurf hat sich teilweise an — moderneren — Regelungen der Luftfahrt orientiert; bei der Begründung der Einzelvorschriften wird darauf hingewiesen.

2. Organe der Seeunfalluntersuchung

Die Untersuchungen werden nach bisherigem Recht in einem förmlichen, gerichtsähnlich ausgestatteten Verfahren in zwei Instanzen geführt: Von den Seeämtern (Ermittlungen und Entscheidung nach öffentlicher Verhandlung) und dem Bundes-

(früher Reichs-)oberseeamt auf Berufung eines Beteiligten oder des Bundesbeauftragten (früher Reichskommissar) gegen den Spruch eines Seeamtes. Der Vorsitzende des Bundesoberseeamtes entscheidet auch über Beschwerden gegen die Verfahrensanordnungen des Seeamtsvorsitzenden.

Die derzeitigen Seeämter sind kollegiale Spruchkörper, bestehend aus dem Vorsitzenden (Beamter mit Befähigung zum Richteramt) und vier ehrenamtlichen Beisitzern aus der seemännischen Praxis (Nautiker, Schiffsingenieure, Lotsen). Das Bundesoberseeamt tagt in entsprechender Besetzung mit einem Vorsitzenden, einem Ständigen Beisitzer und fünf Beisitzern. Die Beisitzer werden aus Beisitzerlisten berufen, die auf Vorschlag der Berufs- und Fachverbände aufgestellt werden. Die Beisitzer werden nach Maßgabe ihrer jeweiligen Qualifikation zur Verhandlung herangezogen. Entscheidungen außerhalb der Verhandlungen trifft der Vorsitzende, über den Spruch wird mit Stimmenmehrheit entschieden. Diese Regelungen, insbesondere die maßgebliche Mitwirkung erfahrener Fachleute, haben sich ebenfalls in jahrzehntelanger Praxis bewährt und werden daher im Grundsatz übernommen (§ 5 Abs. 2, § 6, § 7, § 8).

Der besondere Sachverstand und die Praxisnähe der Beisitzer in einem mehrheitlich von ihnen besetzten Spruchkörper ist auch ein wesentlicher Grund für die oben unter 1 erwähnte und gelegentlich kritisierte Verbindung von Gutachterfunktionen und Entscheidungen disziplinarer Natur.

3. Bisherige Kompetenzregelung

Die bisherige Regelung staatlicher Kompetenzen für die Seeunfalluntersuchung ist historisch bedingt.

a) Das Reichsoberseeamt wurde durch das Gesetz von 1877 als Reichsbehörde errichtet und nach einer durch unterschiedliche Anordnungen der Besatzungsmächte bedingten Pause seit 1950 als Bundesoberseeamt mit Sitz in Hamburg fortgeführt (siehe § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt vom 22. November 1950 — BGBl. S. 767 —; Abschnitt E der Begründung zu diesem Gesetz — BT-Drucksache Nr. 628, 1. Wahlperiode —; Verwaltungsanordnung über die Errichtung des Bundesoberseeamtes vom 28. November 1950 — BGBl. S. 778 —).

b) Die Seeämter wurden von den Ländern eingerichtet, die auch die Aufsichtsbehörden bestimmten; die „Oberaufsicht" führte das Reich (§ 6 Abs. 2 des Gesetzes von 1877, § 6 Abs. 1 SUG). Neben dieser allgemeinen obersten Dienstaufsicht waren dem Reich — seit 1922 vertreten durch den Reichsverkehrsminister — verschiedene Regelungs- und Anordnungsbefugnisse gegenüber den Seeämtern übertragen:
   - die Festsetzung der Zahl der Seeämter und die Abgrenzung ihrer Bezirke (§ 6 Abs. 1 letzter Halbsatz des Gesetzes von 1877; § 6 Abs. 1 SUG),
   - der Erlaß der Geschäftsordnung (§ 41 SUG),
   - die Anordnung einer Untersuchung, die Zustimmung zur Einleitung einer Untersuchung und die Bestimmung des zuständigen Seeamtes in bestimmten Fällen (§ 2 Nr. 2 b, § 3 Nr. 2, § 5 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Gesetzes von 1877; § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 4, § 10 SUG),
   - die Wiedereinräumung eines entzogenen Befähigungszeugnisses durch Ermessensentscheidung (§ 34 des Gesetzes von 1877; § 42 SUG).

   Gegenwärtig bestehen Seeämter in Emden, Bremerhaven, Hamburg, Flensburg und Lübeck.

c) Eine auf das einzelne Verfahren bezogene unmittelbare Form der Reichsaufsicht wurde durch die Reichskommissare bei den Seeämtern ausgeübt. Diese vom Reichsverkehrsminister ernannten und seinen Weisungen unterstellten Beamten hatten im Untersuchungsverfahren die öffentlichen Belange zu vertreten. Sie konnten mit Anträgen auf die Einleitung und Vorbereitung der Untersuchung sowie auf die Untersuchung selbst maßgeblichen Einfluß nehmen, hatten insbesondere ein Berufungsrecht zum Oberseeamt, wenn das Seeamt entgegen ihren Anträgen entschied (§ 13, § 21 Abs. 2 Satz 2, § 26, § 27 des Gesetzes von 1877; § 9, § 14 Abs. 3, § 22 Abs. 1, § 24 Abs. 1 und 4, § 25 Abs. 1, § 26 Abs. 1, § 34 Abs. 1 und 2 SUG).

d) Die unter b) genannten Aufsichtsfunktionen des Reiches wurden seit 1950 aufgrund des oben unter a) zitierten Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt vom Bundesminister für Verkehr — soweit erforderlich, im Benehmen mit den betroffenen Ländern — ausgeübt. Die früheren Reichskommissare bei den Seeämtern wurden als „Bundesbeauftragte" neu bestellt und haben seitdem die ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben unter der Dienstaufsicht des Bundesministers für Verkehr wahrgenommen. Gegenwärtig befinden sich im Amt die Bundesbeauftragten für die Seeämter Emden und Bremerhaven, für das Seeamt Hamburg, für die Seeämter Flensburg und Lübeck sowie ein Stellvertretender Bundesbeauftragter.

4. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen

a) Im Anschluß an den Erlaß des oben unter 3 a) zitierten Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt von 1950 haben die unmittelbar beteiligten Ressorts des Bundes und der Küstenländer die verfassungsrechtliche Lage überprüft. Es verfestigte sich die schon früher vertretene Auffassung, daß die Seeunfalluntersuchung der rechtsprechenden Gewalt zuzuordnen sei, die Seeämter also als besondere Verwaltungsgerichte der

Länder, das Bundesoberseeamt als übergeordnete gerichtliche Instanz des Bundes einzuordnen seien. Eine Neuordnung der Zuständigkeiten schien daher entbehrlich.

b) Auf die Anfechtung eines Spruchs des Bundesoberseeamtes hat das Bundesverwaltungsgericht durch Urteil vom 18. April 1969 (BVerwGE 32, 21) entschieden, daß die Seeämter und das Bundesoberseeamt Verwaltungsbehörden und Entscheidungen, mit denen Befähigungszeugnisse entzogen werden, Verwaltungsakte sind.

Damit wurde die für die Seeunfalluntersuchung höchstrichterlich noch nicht entschiedene, aber in einem jetzt anhängigen Rechtsstreit behandelte Frage verfassungsrechtlich unzulässiger Mischverwaltung aufgeworfen und die Anwendung der Vorschriften des SUG über die Überprüfung von Entscheidungen der Seeämter (Berufung zum Bundesoberseeamt) in Frage gestellt. Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat in einem Verfahren, das die Frage der sofortigen Vollziehung eines Seeamtsspruches betraf, entschieden, daß die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung dem SUG mit der Folge vorgehen, daß ein behördliches Widerspruchsverfahren neben oder anstelle des im SUG vorgeschriebenen Berufungsverfahrens möglich sei. Demgegenüber hat das Oberverwaltungsgericht Hamburg in dem anhängigen Rechtsstreit die Ansicht vertreten, daß die Berufung an das Bundesoberseeamt zwar der zulässige Widerspruch im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung sei, daß aber über diesen Widerspruch das Bundesoberseeamt zu entscheiden habe. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg endlich ist der Meinung, daß allein sie zur Entscheidung über einen Widerspruch gegen den Spruch des Seeamts Hamburg berufen sei. Bei dieser Sachlage ist eine gesetzliche Klärung unaufschiebbar.

c) Der Entwurf überträgt dem Bund auch die erstinstanzliche Unfalluntersuchung (§ 5). Damit zieht er lediglich die Konsequenz aus der schon bestehenden Aufgabenzuweisung, die dem Bund

„die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Seeschiffahrt ausgehender Gefahren (Schiffahrtpolizei)"

auf den Seeschiffahrtstraßen und — für Schiffe unter der Bundesflagge — auf der Hohen See sowie die Überwachungsaufgaben im Bereich der nautischen und technischen Schiffssicherheit übertragen hat (§ 1 Nr. 2, 3 und 4 des — neuen — Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt vom 24. Mai 1965 i. d. F. der Bekanntmachung vom 30. Juni 1977 — BGBl. I S. 1314 — SeeAufgG —).

Die Seeunfalluntersuchung ist seit der oben unter b) zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts als Verwaltungstätigkeit und damit sachlich und systematisch als Teilbereich der vorsorgenden Gefahrenverhütung anzusehen. Die Übernahme der ungeteilten Zuständigkeit folgt überdies der Linie des früheren Reichs- und des geltenden Bundesrechts über die Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse des Bundes gegenüber den Seeämtern (siehe oben unter 3.), sie ist faktisch die verfassungsgemäße Umsetzung der veralteten Regelungen. Schließlich wäre die Aufteilung ein und derselben zentralen Verwaltungsaufgabe unter Bund und Ländern — selbst wenn dies verfassungsrechtlich zulässig wäre — unter verwaltungswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr zu vertreten.

Die Gesetzgebungskompetenz steht nach Artikel 74 Nr. 21 GG dem Bunde zu. Die Verwaltungskompetenz kann der Bund nach Artikel 89 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG in Anspruch nehmen. Die Inanspruchnahme — und damit die Beendigung des Verwaltungshandelns der Länder auf diesem Gebiet — bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates (BVerfGE 14, 179 [219]; 10, 20 [49]).

d) Für das Verfahren nach diesem Gesetz gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz — VwVfG — (§ 10), die Seeämter und das Oberseeamt sind Ausschüsse (Untersuchungsausschüsse und Widerspruchsausschuß) im Sinne des VwVfG. Der Entwurf trägt damit der Entschließung des Bundestages vom 15. Januar 1976 (BT-Drucksache 7/4494, S. 13) Rechnung, in der die Bundesregierung aufgefordert wird, für eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts Sorge zu tragen.

Das förmliche Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (Teil V Abschnitt 1 VwVfG) findet nur Anwendung, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet ist (§ 63 VwVfG). Hiervon hat der Entwurf keinen Gebrauch gemacht. Die fachlichen Besonderheiten der Seeunfalluntersuchung hätten zahlreiche ergänzende Sondervorschriften erfordert, die die Regelungen undurchsichtig gemacht hätten. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften der §§ 14 bis 22 des Entwurfs sind jedoch den Prinzipien und, soweit möglich, auch dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmung des VwVfG angepaßt, soweit nicht Vorschriften des förmlichen Verfahrens durch einfache Verweisung für anwendbar erklärt werden (siehe z. B. § 16 Abs. 2).

e) Mit der Übernahme auch der erstinstanzlichen Seeunfalluntersuchung durch Verwaltungsbehörden des Bundes entfällt die Grundlage der Funktion der bisherigen Bundesbeauftragten bei den Seeämtern. Das Seeamt ist als Verwaltungsbehörde dem Untersuchungsgrundsatz verpflichtet, hat also von Amts wegen den Sachverhalt zu ermitteln und alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen (§ 24 VwVfG). Die gesonderte Aufsichtsfunktion eines Bundesbeauftragten gegenüber einer Bun-

desbehörde ist unter diesen Umständen weder sachlich nötig noch systematisch vertretbar.

5. Sonstige wesentliche Neuregelungen

Gegenüber dem geltenden Recht sind noch folgende wesentliche Abweichungen hervorzuheben:

a) Die Seeämter werden mit hauptamtlichen Vorsitzenden besetzt; einer der Beisitzer wird, wie bisher schon beim Oberseeamt, als Ständiger Beisitzer bestellt (§ 6). Hiermit wird dem verstärkten Arbeitsanfall bei nur noch drei Seeämtern und der Erfahrung Rechnung getragen, daß Schiffsunfälle in immer stärkerem Umfange auf komplizierte nautisch-technische Ursachen zurückgehen, für deren Aufklärung die ausschließliche Ad-hoc-Mitwirkung ehrenamtlich tätiger Fachleute nicht mehr ausreicht.

b) Der systematischen Auswertung der Untersuchungsergebnisse kommt verstärkte Bedeutung zu. Sie konnte aber mit der überkommenen Struktur der Seeunfalluntersuchung nicht ausreichend wahrgenommen werden. Diese Aufgabe wird daher jetzt auch gesondert betont (§ 27 Abs. 2 Nr. 2).

c) Die bisher geforderte Feststellung des Verschuldens eines Beteiligten hat vielfach zu unklaren Begriffen und Folgewirkungen geführt. An ihre Stelle tritt die Feststellung „fehlerhaften Verhaltens" (§ 3 Abs. 2, § 17 Abs. 2 Nr. 2, § 18). Diese Feststellung ist objektiv; ob das Verhalten auch „schuldhaft" im straf- oder zivilrechtlichen Sinne ist, wird nicht entschieden.

d) Die vorgenannte Entscheidung, nicht nur, wie bisher, die Entziehung eines Befähigungszeugnisses, ist Verwaltungsakt und damit anfechtbar. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage ist hiergegen der Verwaltungsrechtsweg geöffnet; dadurch wird der Rechtsschutz für den belasteten Beteiligten beträchtlich verstärkt (§ 21 Abs. 1 und 2).

e) Die Ergebnisse seeamtlicher Untersuchungen haben gezeigt, daß auch Dritte, also nicht nur Kapitäne, Schiffsoffiziere und Lotsen, für Seeunfälle ursächlich verantwortlich sein können; sie konnten aber nach bisherigem Recht nicht als Beteiligte am Verfahren hinzugezogen werden. Nach § 4 Nr. 2 — der §§ 11 bis 14 VwVfG folgt — können auch andere natürliche und juristische Personen, Vereinigungen und Behörden Beteiligte sein, wenn nach Lage des Falles ihr Verhalten für den Seeunfall ursächlich gewesen sein kann. Zu diesem Kreis können gegebenenfalls also auch Fachbehörden des Bundes und der Länder, Reedereien, Werften und Reparaturbetriebe oder etwa auch Firmen gehören, die gefährliche Seefrachtgüter verladen.

f) Ein beruflicher Mangel, der zur Entziehung eines Befähigungszeugnisses führt, ist in der Regel anzunehmen, wenn der Inhaber infolge von Alkoholmißbrauch nicht in der Lage war, den Borddienst sicher auszuüben (§ 19 Abs. 1 Satz 2 und Absatz 3).

g) Hat das Seeamt ein fehlerhaftes Verhalten festgestellt, aber das Befähigungszeugnis nicht entzogen, so darf diese Maßnahme nicht auf Grund anderer Rechtsvorschriften getroffen werden (§ 19 Abs. 5). Hiermit werden die Rechte des Beteiligten nach dem Grundsatz „Ne bis in idem" gesichert.

h) Nach bisherigem Recht war die Wiedereinräumung eines Patentes völlig in das freie Ermessen der Behörde gestellt, daher galt es, auch in diesem Punkte die Lage des Betroffenen zu verbessern: Nach § 19 Abs. 6 kann ein Befähigungszeugnis befristet entzogen, ein Fahrverbot befristet ausgesprochen werden; die Wiederaushändigung des Befähigungszeugnisses oder die Aufhebung des Fahrverbots kann an besondere Voraussetzungen geknüpft werden.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 dient der Bestimmung und Abgrenzung des Begriffs „Seeunfall". Er beschreibt daher zunächst in Absatz 1, auf welchen Gewässern sich der Unfall ereignet und welche Schiffe beteiligt sein müssen, damit von einem Seeunfall im Sinne dieses Gesetzes gesprochen werden kann. Die Absätze 2 und 3 befassen sich mit den sachlichen Kriterien eines Unfalls. Nicht jedes Verhalten oder Ereignis, auf das die Tatbestände der Absätze 1 bis 3 zutreffen, muß indessen zu einer seeamtlichen Untersuchung führen. Das öffentliche Interesse hieran ist eine weitere wichtige Voraussetzung (siehe § 2 Abs. 1).

Absatz 1 geht — deutlicher als das bisherige Recht — davon aus, daß der Schiffsverkehr im typischen Seefahrtsbereich als eine Systemeinheit anzusehen ist; untersucht werden also auf den Seeschiffahrtstraßen (Küstenmeer und Binnenwasserstraßen bis zu den Seehäfen — vgl. § 1 der Seeschiffahrtstraßen-Ordnung vom 3. Mai 1971 (BGBl. I S. 641) —) Unfälle, an denen Schiffe aller Typen — See- oder Binnenschiffe — beteiligt sind (Nummer 1). In diesem Bereich macht es auch keinen Unterschied, ob ein Schiff die Bundesflagge oder die Flagge eines anderen Staates führt (Einschränkungen siehe unten zu Absatz 1 Nr. 3 Buchstabe b).

Nummer 2 bildet eine Ausnahme: Unfälle von Hafen- oder Binnenfahrzeugen in den Seehäfen sind nicht dem Verkehrssystem der Seefahrt, sondern dem Hafenbetrieb zuzurechnen, sie gelten daher nur dann als Seeunfall, wenn auch ein Seeschiff beteiligt ist.

Nummer 3 Buchstabe a erfaßt die Seeschiffe unter der Bundesflagge außerhalb des Hoheitsgebietes. Zur Führung der Bundesflagge berechtigt — und damit auch verpflichtet — sind nach § 3 des Flaggenrechtsgesetzes alle Seeschiffe, denen ein Schiffszertifikat ausgestellt worden ist (siehe auch

Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Übereinkommens über die Hohe See vom 29. April 1958 — BGBl. 1972 II S. 1079 —). Damit unterliegen sie der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland unabhängig von ihrem Aufenthaltsort; in fremden Hoheitsgewässern mit möglichen Einschränkungen durch überlappende Jurisdiktion des Empfangsstaates (siehe hierzu auch § 13 Abs. 1 Satz 2 und 3).

Buchstabe b trägt dem völkerrechtlichen Grundsatz Rechnung, daß ein Befähigungszeugnis nur von dem Staat entzogen werden darf, der es ausgestellt hat (Artikel 11 Abs. 2 des oben zitierten Übereinkommens über die Hohe See). Auch § 19 berücksichtigt diesen Grundsatz: Es dürfen nur Befähigungszeugnisse oder Zulassungen entzogen werden, die nach den Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland ausgestellt worden sind (Absatz 1 Satz 1), gegenüber dem Inhaber eines ausländischen Patentes ist nur eine polizeilich-präventive Maßnahme, ein Fahrverbot, möglich (Absatz 4).

Nummer 4 erfaßt die Binnenschiffe, die über See gehen, also Seefahrt betreiben und alsdann den Seeschiffen unter der Bundesflagge gleichzustellen sind.

Absatz 2 basiert auf der bisherigen Regelung, läßt aber die Unterscheidung nach „Kann"- und „Muß"-Untersuchungen fallen. Der breite Ermessensspielraum des geltenden Rechts hat in der Praxis vielfach dazu geführt, daß auch Bagatellunfälle untersucht wurden, die für den generellen Untersuchungszweck, die präventive Unfallverhütung, nur geringen Erkenntniswert haben.

Nummer 1 reflektiert demgegenüber unmittelbar den Kern der Untersuchung, der die Gefährdung der Sicherheit des Seeverkehrs — im weitesten Sinne — und seine Hauptanwendungsfälle (Buchstabe a bis c) betrifft. Die Nummern 2 bis 4 sind wiederum als typische Beispiele der Nummer 1 zu verstehen, Tatbestände also, die als Legaldefinition festlegen, daß z. B. bei einem betriebsbedingten Todesfall an Bord (Nummer 4) immer ein „Seeunfall" im Sinne des Gesetzes vorliegt.

Die mit der Novellierung verfolgte Absicht, auf Routine- und Bagatelluntersuchungen zugunsten einer vertieften Ursachenermittlung und Erkenntnisauswertung zu verzichten, kommt auch in den Nummern 1 und 3 zum Ausdruck: Nur Fälle erheblicher Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Sicherheit oder erhebliche Schäden am Schiff konstituieren einen — untersuchungswürdigen — Seeunfall.

Was als „erheblich" in diesem Sinne zu verstehen ist, läßt sich nicht umfassend gesetzlich konkretisieren. Die Klärung muß daher weitgehend der Praxis überlassen bleiben, deren Entscheidungen in diesem Bereich auf der Basis längerer Erfahrungen auch durch Richtlinien gesteuert werden könnten. Es kann jedoch jetzt schon festgestellt werden, daß ein „erheblicher" Schaden am Schiff ein solcher ist, der nur mit beträchtlichem Reparaturaufwand beseitigt werden kann oder daß die „erhebliche" Gefährdung des Zustandes eines Gewässers eine Ölverschmutzung größeren Ausmaßes — die etwa auch Bekämpfungsmaßnahmen auslöst — voraussetzt.

Ein Todesfall an Bord ist als Seeunfall schließlich nur dann anzusehen, wenn er in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb des Schiffes eingetreten ist. Dadurch werden ausgeklammert Arbeitsunfälle mit Todesfolge, die nicht schiffahrtstypisch sind, Unglücksfälle in Folge von Trunkenheit oder auch Freitodfälle. Früher mag aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen durchaus ein Bedürfnis an der förmlichen Untersuchung solcher Fälle — auch im Interesse der Hinterbliebenen — bestanden haben; seit der Einrichtung einer dreistufigen Sozialgerichtsbarkeit ist ihre Behandlung als „Seeunfall" unter keinem Aspekt mehr gerechtfertigt. Das Gleiche gilt vermehrt für Fälle schwerer Körperverletzungen. Sie müssen im Rahmen von Nummer 1 untersucht werden, wenn der einzelne Unglücksfall zugleich eine erhebliche Sicherheitsgefährdung aufzeigt oder im Zusammenhang mit einem anderen Unfallereignis, etwa einer Kollision, steht. Andernfalls ist das Seeunfalluntersuchungsverfahren weder das richtige noch geeignete Mittel zur Ursachenfeststellung mit Rechtswirkungen.

Absatz 3 beschreibt Fälle, die mit einem Unfall auf dem eigenen Schiff zusammenhängen können; häufiger sind jedoch Fälle der Pflicht zur Hilfe- und Beistandsleistung gegenüber anderen Schiffen. Daher mußte hier die gesetzliche Fiktion „gilt" angewandt werden. Die Hilfe- und Beistandsleistung in Seenotfällen gehört zu den wichtigsten internationalen und nationalen Sicherheitsvorschriften auf See (Kapitel V Regel 10 des Internationalen Schiffssicherheits-Übereinkommens 1974 — BGBl. II S. 141 —; § 5 der Verordnung zur Sicherung der Seefahrt vom 15. Dezember 1956 — BGBl. II S. 1579 —). Es wurde daher zu Recht als Mangel empfunden, daß eine obligatorische Untersuchung unterlassener — nicht vergeblicher — Hilfe- und Beistandsleistung bisher nicht ausdrücklich vorgeschrieben, sondern im Gesetz nur mittelbar erwähnt wurde (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 SUG).

Zu § 2

Absatz 1 Satz 1 entspricht § 1 des geltenden Seeunfalluntersuchungsgesetzes.

Die Entscheidung, ob das öffentliche Interesse eine förmliche Untersuchung des Seeunfalls erfordert, richtet sich nach dem dem Seeamt bekanntgewordenen Sachverhalt und kann sich nach dem jeweiligen Stand der Ermittlungen ändern. Sind nach Überzeugung des Seeamtes die Ursachen des Unfalls restlos und widerspruchsfrei aufgeklärt und ist auch eine Entscheidung nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 nicht zu erwarten, liegt ein öffentliches Interesse im allgemeinen nicht vor; die besondere Schwere des Unfalls oder sein Aufsehen in der Öffentlichkeit können jedoch gleichwohl eine förmliche Untersuchung rechtfertigen. Neben der Aufklärung des Einzelfalls manifestiert sich das öffentliche Interesse an dem allgemeinen Untersuchungszweck, Gefahrenquellen aufzudecken und

daraus Erkenntnisse zur Verhütung künftiger Unfälle zu gewinnen. Sind solche nicht zu erwarten (Routine- und Bagatellunfälle), liegt auch kein öffentliches Interesse vor. Schließlich rechtfertigen auch ausschließliche oder überwiegende private Interessen — etwa des Reeders oder seines Versicherers an der Schadensermittlung oder eines Beteiligten an der konkludenten Nicht-Feststellung fehlerhaften Verhaltens (sog. „seeamtlicher Freispruch") — nicht eine öffentliche Untersuchung.

Satz 2 macht dagegen deutlich, daß unabhängig von allen anderen Erwägungen das öffentliche Interesse stets dann zu bejahen ist, wenn die Bundesrepublik Deutschland kraft internationaler Übereinkommen zur Untersuchung verpflichtet ist. Die ersten beiden der oben unter I 1. zitierten völkerrechtlichen Verpflichtungen beziehen sich auf Unfälle von Schiffen, die diesen Konventionen unterliegen. Sie sind nach Typen und Einsatzgebiet und jeweiliger Bau- und Ausrüstungsvorschrift größenmäßig beschränkt, umfassen also nicht alle, insbesondere nicht kleinere Fahrzeuge und auch nicht solche Schiffe, deren Bau beim Inkrafttreten des Übereinkommens noch nicht begonnen wurde. Ferner muß die Untersuchung nach Auffassung des Vertragsstaates dazu beitragen, die Übereinkommen fortzuentwickeln; bei Ölverschmutzung besteht die vertragliche Verpflichtung nur, wenn durch den Unfall eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Meeresumwelt verursacht wurde.

Absatz 2 folgt § 4 Nr. 1 SUG, stellt aber klar, daß andere als militärische Sicherheitsgründe die Versagung der Zustimmung nicht rechtfertigen.

Absatz 3 trägt dem Umstand Rechnung, daß Bundesmarine, Grenzschutz und Wasserschutzpolizei beim Fahren im Verband, vor allem bei Übungen und bei Manövern, Kollissionsunfälle erleiden können, an denen ausschließlich Fahrzeuge dieser Verbandseinheit beteiligt sind. Diese Kollisionen, aber auch Einzelunfälle von Bundeswehr-, Grenzschutz- oder Polizeifahrzeugen werden verwaltungsintern, bei der Bundeswehr in einem förmlichen Verfahren vor dem Havarieausschuß der Marine, untersucht; eine weitere behördliche Untersuchung ist daher nicht nötig.

Zu § 3

§ 3 ist eine Kernvorschrift des Entwurfs, da sie den materiellen Zweck der Seeunfalluntersuchung beschreibt. Er bleibt in seinem wesentlichen Inhalt unverändert (siehe I 1. der Begründung).

Absatz 1 wiederholt im wesentlichen § 5 SUG, unter Einbeziehung moderner Untersuchungsobjekte wie z. B. Land-Radaranlagen oder die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften.

Absatz 2 führt schon an dieser Stelle den Begriff des „fehlerhaften Verhaltens" ein, der das „schuldhafte Verhalten" des geltenden Rechts ersetzt. Es wird weiterhin klargestellt, daß die Feststellung fehlerhaften Verhaltens oder schwerer beruflicher Mängel — mit der Folge der Patententziehung — auch getroffen werden kann, wenn sie bei der Untersuchung offenbar werden, jedoch nicht für den Unfall ursächlich gewesen sind.

Die rechtssystematisch richtige Zuordnung und Bestimmung des überkommenen Verschuldensbegriffes im Seeunfalluntersuchungsverfahren hat der Spruchpraxis der Seeämter immer wieder Schwierigkeiten bereitet; häufig auch die Grenzen zu Parallel- oder Folgeverfahren vor Zivil- oder Strafgerichten verwischt.

Andererseits sind materielle Verschuldensfeststellungen auch dem Verwaltungsverfahrensrecht fremd. Der Entwurf beschränkt sich daher auf die Untersuchung des Handelns der Beteiligten, das selbstverständlich auch negatives Handeln — Unterlassen — einschließt. Dieses Handeln ist fehlerhaft, wenn es objektiv gegen anerkannte Normen (Beispiele in § 18) verstößt; ob es dem Beteiligten auch persönlich zurechenbar — schuldhaft — ist, braucht in einem auf Ursachenfeststellung ausgerichteten Verfahren nicht entschieden zu werden. Mit der „objektiven" Feststellung von Fehlern wird schließlich der gesetzliche Untersuchungszweck, die Ursachenermittlung, noch einmal unterstrichen. Die Bundesregierung kann jedoch auch nicht den Vorschlägen folgen, auf die Untersuchung und Feststellung menschlichen Fehlverhaltens ganz zu verzichten. Die lange Praxis der Seeämter hat erwiesen, daß die Sachaufklärung ganz wesentlich gefördert wird, wenn sie sich — wo immer der Fall es zuläßt — auch auf das Verhalten von Personen konzentriert. Das Ergebnis würde unvollständig bleiben, wenn es das erkannte Verhalten von Beteiligten objektiv unbewertet ließe.

Verhaltensfehler oder berufliche Mängel eines Beteiligten treten bei der Untersuchung der Unfallursachen zutage. „Beteiligter" kann ohnehin nach § 4 nur eine Person sein, deren „Verhalten nach Lage des Falles für den Seeunfall ursächlich gewesen sein kann". Gleichwohl werden im Zuge der Untersuchung gelegentlich Fehler und Mängel aufgedeckt, die für den Unfallablauf nicht unmittelbar kausal waren, z. B. Unterbesetzung oder Ausrüstungsmängel des Schiffes. In diesen Fällen wäre es dem Zweck des Gesetzes abträglich, solches Fehlverhalten in einem förmlichen Verwaltungsverfahren nicht auch förmlich festzustellen. Zweifel der bisherigen Spruchpraxis werden durch den letzten Halbsatz behoben.

Zu § 4

Das geltende SUG (§ 12) hat den Kreis der Beteiligten sehr eng gezogen: Nur der Kapitän, die Schiffsoffiziere und Lotsen der von dem Unfall betroffenen Schiffe hatten diese Stellung, die besondere Rechte und Pflichten für das Verfahren mit sich brachte. Das hatte zur Folge, daß Personen und Stellen, deren Handeln oder Unterlassen in gleicher Weise für das Unfallgeschehen mit ursächlich waren, nicht als Beteiligte herangezogen werden konnten (Beispiele: Strandung, weil Behör-

de Seezeichen falsch verlegt hat; Feuer, weil Befrachter gefährliches Gut falsch deklariert hat; Unfall durch Übermüdung des Wachoffiziers, weil Reeder nicht für ausreichende Besetzung gesorgt hat).

Das VwVfG hat erstmalig allgemeingültig für das Verwaltungsverfahren die Beteiligungsfähigkeit natürlicher und juristischer Personen festgelegt. § 13 VwVfG beschreibt den möglichen Kreis der Beteiligten. Beide Vorschriften bildeten die Grundlage für eine durch sie vorgegebene moderne Regelung. Abweichend vom allgemeinen Verwaltungsverfahren konnten jedoch die dort wesentlichen Kriterien (wie etwa Antragsteller und Antragsgegner — § 13 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG —) nicht verwandt werden. An ihre Stelle tritt die sachbezogene Voraussetzung der möglichen Mitverursachung des Unfalls (letzter Halbsatz). § 4 geht also als Sondervorschrift dem § 13 VwVfG vor.

Nummer 1 bestimmt — wie § 12 SUG — den Kreis der „natürlichen" Beteiligten, ohne, wie dieser, eine Rechtsvermutung dafür aufzustellen.

Nummer 2 besagt, daß juristische Personen, Vereinigungen und Behörden Beteiligte sein können. Auf diese Klarstellung konnte trotz § 11 VwVfG — der hier wiederholt wird — nicht verzichtet werden, um die Geschlossenheit des § 4 zu wahren. Der Begriff „Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann" umfaßt auch Handelsgesellschaften und die Reederei nach § 489 HGB (siehe z. B. Kopp, VwVfG, § 113 b). Ihre Vertretung regelt § 12 VwVfG.

Zu § 5

Absatz 1 Satz 1: Die Übernahme der Verwaltungsaufgabe „Seeunfalluntersuchung" erfordert eine organisatorische Regelung, die den damit betrauten Stellen einerseits Unabhängigkeit gewährt, andererseits die sparsame Bewirtschaftung öffentlicher Mittel bei größtmöglicher Wirksamkeit sicherstellt.

Der relativ geringe Personalbestand, der für die organisatorisch und materiell rationalisierte Seeunfalluntersuchung benötigt wird — Einzelheiten siehe unter III (Kosten) —, legte es nahe, diese Bundesaufgabe schon bestehenden Fachbehörden der Bundesverwaltung zu übertragen, also keine eigenständige Verwaltungseinheit vorzusehen.

Hierzu war zunächst an das Deutsche Hydrographische Institut gedacht. Diese auch anhand früherer Entwürfe mit den beteiligten Verbänden erörterte Lösungsmöglichkeit wurde von den Verbänden entschieden und fast einhellig abgelehnt. Die Bundesregierung ist dieser Kritik gefolgt. Die Seeunfalluntersuchung hat vor allem zu ermitteln, inwieweit Unfälle durch Fehler oder Mängel in den verschiedenen Bereichen der Schiffahrt verursacht werden. Die Untersuchung der „Mängel der benutzten Seekarten und Seebücher sowie des nautischen Warn- und Nachrichtendienstes" erfaßt gesetzliche Aufgaben des Deutschen Hydrographischen Instituts (§ 4, § 1 Nr. 9 und 10 Seeaufgabengesetz). Unter diesen Umständen sind verwaltungsinterne Einwirkungen auf die Seeunfalluntersuchung nicht auszuschließen, Interessenskonflikte der damit befaßten Beamten vorgegeben und Entscheidungen dem Einwand der Befangenheit ausgesetzt.

Die Übertragung der Aufgabe an das „Bundesamt für Seeschiffahrt" vermeidet solche Mängel. Diese Behörde ist das bisherige Bundesamt für Schiffsvermessung in Hamburg, das um die Funktion Seeunfalluntersuchung erweitert und umbenannt wird. Seine bisherige gesetzliche Grundlage, § 5 des Seeaufgabengesetzes, wird in § 27 Abs. 2 Nr. 2 entsprechend ergänzt.

Satz 2: Seine gesetzliche Aufgabe Seeunfalluntersuchung vollzieht das Bundesamt durch drei Untersuchungsausschüsse und einen Widerspruchsausschuß. Sie sind rechtlich nicht selbständige Ausschüsse im Sinne der §§ 88 ff. VwVfG; für die nicht am Sitz des Bundesamtes in Hamburg domizilierenden Ausschüsse entsteht durch die auswärtige Unterbringung kein eigener „Amtssitz". Die Ausschüsse können — wie bisher — von Fall zu Fall auch an anderen Orten tagen, zumal wenn typische Revierunfälle untersucht werden.

Für die Ausschüsse wurde der traditionelle Name „Seeamt" bzw. „Oberseeamt" beibehalten. Damit soll hervorgehoben werden, daß die Funktion dieser seit 100 Jahren bestehenden Einrichtungen unmittelbar fortgesetzt wird. Gegenwärtig bestehen fünf Seeämter in Emden, Bremerhaven, Hamburg, Flensburg und Lübeck. Der Entwurf konnte jedoch nicht an der hergebrachten Anzahl festhalten. Aufgabenanalysen auf der Basis von Durchschnittszahlen der letzten Jahre haben ergeben, daß drei Ausschüsse die ihnen nach dem Entwurf übertragene Arbeit bewältigen können; Gründe der Kostenersparnis erfordern damit diese Beschränkung, ohne das bewährte Prinzip räumlicher Verbindung zum Heimathafen des Schiffes oder zum Unfallort aufzugeben.

Satz 3: Die institutionelle Unabhängigkeit der behördlichen Seeunfalluntersuchung wird dadurch erreicht, daß sie der unmittelbaren Fachaufsicht des Bundesministers für Verkehr unterstellt wird; das entspricht auch der Dienstaufsichtsregelung für das bisherige Bundesoberseeamt (§ 2 der Verwaltungsanordnung über die Errichtung des Bundesoberseeamtes vom 28. November 1950 — BGBl. S. 778).

Absatz 2 entspricht im Grundsatz dem bisherigen Verfahren. Entscheidungen des Seeamtes, die einen Beteiligten belasten, sind jedoch, wie jetzt ausdrücklich in § 21 Abs. 1 Satz 1 normiert wird, Verwaltungsakte; hierzu gehören z. B. auch Kostenentscheidungen (§ 22 Abs. 4) oder Entscheidungen über die Herausgabe von Unterlagen nebst deren Vollstreckung (§ 11 Abs. 2). Über den Widerspruch eines Beteiligten entscheidet das Oberseeamt durch Widerspruchsbescheid oder im Falle der Anordnung einer Überprüfung der Seeamtsentscheidung durch Spruch (§ 21 Abs. 1 Satz 3). Die letztgenannte Anordnung ersetzt die Berufung auf Antrag des bisherigen Bundesbeauftragten (§ 34 Abs. 2 SUG).

In sachlichem Zusammenhang mit den hier geregelten Funktionen der Ausschüsse steht die dem Bundesamt an anderer Stelle (siehe § 27 Abs. 2 Nr. 2) zugewiesene Aufgabe der Auswertung der Untersuchungsergebnisse; sie wird daher hier erläutert. Diese der Untersuchung gleichwertige Behördentätigkeit konnte bislang mit der überkommenen Struktur der Seeunfalluntersuchung nicht ausreichend wahrgenommen werden. Sie muß zentral und systematisch betrieben werden, damit die Bundesrepublik Deutschland auch ihre internationalen Verpflichtungen, Untersuchungsergebnisse, die zur Fortentwicklung internationaler Übereinkommen beitragen können — die also daraufhin auszuwerten sind — erfüllen kann.

Die Verarbeitung der aus den Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse beginnt mit der systematischen Analyse der Unfallfaktoren des Einzelfalles. Sie wird fortgesetzt durch Vergleich mit vorliegendem ähnlichen Erfahrungsmaterial und dem des Auslands und internationaler Organisationen, insbesondere der IMCO. Naturgemäß gehört auch der Erfahrungsaustausch mit entsprechenden Einrichtungen der DDR und des Auslands, auch über methodische Fragen, zu ihrem Arbeitsbereich. Die Auswertung mündet schließlich in Empfehlungen zur Verbesserung oder Ergänzung der nationalen und internationalen Bestimmungen.

Zum Vergleich wird auf die entsprechenden Vorschriften der Luftunfalluntersuchung hingewiesen (§ 10 der unter I 1 zitierten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift).

Der Bundesminister für Verkehr wird eine Dienstanweisung für das Bundesamt für Seeschiffahrt erlassen, in der u. a. auch der Aufgabenkomplex „Auswertung" näher festgelegt werden wird.

Absatz 3: Die Zuständigkeit für das Untersuchungsverfahren richtet sich regelmäßig nach dem Unfallort oder, bei Unfällen außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland, nach dem Heimathafen des Schiffes. Einzelheiten der Abgrenzung und die Zuständigkeit in Zweifelsfällen werden durch Verwaltungsanordnung des Bundesministers für Verkehr geregelt.

Zu § 6

Absatz 1 ordnet die Besetzung der Seeämter und des Oberseeamtes als Spruchkörper. Die Zahl der Beisitzer bei den Seeämtern wird durch den Entwurf nicht geändert, die der Beisitzer des Oberseeamtes um zwei vermindert. Die Praxis hat erwiesen, daß vier Beisitzer ausreichen und daß ihre Qualifikation wichtiger ist als ihre Anzahl.

Auch bei den Seeämtern wird künftig ein Ständiger Beisitzer bestellt. Bedenken gegen den Wegfall des Bundesbeauftragten (siehe hierzu I 4 e) wurden hauptsächlich damit begründet, daß man auf dessen kritischen Sachverstand für die Entscheidungsfindung nicht verzichten könne; diese mögliche Lücke wird durch den Ständigen Beisitzer ausgeglichen (vgl. im übrigen Teil I 5 a der Begründung). Selbstverständlich können und sollen zur Klärung besonderer Sachverhalte Sachverständige herangezogen werden, die aber keine Beisitzer sind (vgl. § 16 Abs. 5).

Absatz 2 Satz 1 ist eine Ergänzungsvorschrift zu § 91 VwVfG, der offenläßt, ob der Vorsitzende stimmberechtigt ist.

Satz 2 trägt der zwar ungeschriebenen, aber ständig praktizierten quasi-richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Seeamtes Rechnung, die aus der lange vertretenen Auffassung über die Gerichtsnatur der Seeämter folgte (vgl. I 4 a). Der Entwurf bestätigt diese Praxis ausdrücklich für die Entscheidung des Einzelfalles, über die das Seeamt als Ausschuß berät und nach mündlicher Verhandlung beschließt.

Absatz 3 stellt andererseits klar, daß alle anderen Entscheidungen wie zur Frage, ob ein Seeunfall im Sinne des Gesetzes, ein öffentliches Interesse oder die Zuständigkeit des Seeamtes vorliegt, ob eine Beweiserhebung außerhalb der mündlichen Verhandlung nötig und wer als Beteiligter anzusehen ist sowie sonstige Verfahrensverfügungen vom Vorsitzenden zu treffen sind. Der Vorsitzende wird diese Entscheidungen — bisheriger Praxis entsprechend — mit dem ihm zugeordneten Ständigen Beisitzer abstimmen oder von ihm vorbereiten lassen, selbstverständlich kann auch der beim Seeamt und Oberseeamt tätige Verwaltungsbeamte/Schriftführer eingeschaltet werden.

Die vorläufige Entziehung eines Befähigungszeugnisse (§ 14 Abs. 6) wird nur in seltenen Ausnahmefällen zu treffen sein, verträgt dann jedoch keinen Aufschub. Da dies eine für den Betroffenen sehr einschneidende Maßnahme ist, bedarf sie sorgfältiger Abwägung und Beratung. Die Entscheidung soll daher in diesen Fällen auch an die förmliche Zustimmung des Ständigen Beisitzers, der selbst Inhaber des höchsten nautischen Befähigungszeugnisses ist, geknüpft werden.

Zu § 7

Die Vorschrift folgt den Grundsätzen des bisherigen Rechts (§ 7, § 11 Abs. 2 SUG). Wie dort werden auch hier für den Vorsitzenden neben der Befähigung zum Richteramt keine weiteren Qualifikationen gefordert; besonders geeignet ist für diese Stelle jedoch eine Person mit schiffahrtsrechtlichen Erfahrungen. Die Ständigen Beisitzer müssen das Befähigungszeugnis „AG" nach der Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung besitzen. „Ausreichende Erfahrungen" dürften im Regelfall bei nicht weniger als zwei Jahren vorliegen, doch kann fehlende Kapitänsfahrtzeit bei sonst hervorragenden Eignungsmerkmalen durch andere Qualitäten ausgeglichen werden. Die Eignung bestimmt sich schließlich aus der Summe der fach- und berufsbezogenen Eigenschaften des Bewerbers. In der Dienstanweisung des Bundesministers für Verkehr ist vorzusehen, daß die Stelleninhaber verpflichtet sind, ihr Fachwissen auf dem laufenden zu halten und ihre beruflichen Erfahrungen zu erneuern.

Zu § 8

Diese Vorschrift folgt §§ 8 und 16 Abs. 2 und 3 SUG. Sie ermöglicht, daß ständig eine ausreichende Auswahl qualifizierter Fachleute zur Verfügung steht. Ihre Mitwirkung ist der Kern dieses besonderen Verwaltungsverfahrens und bestimmt entscheidend seine Qualität. Über die Auswahl im Einzelfall siehe § 9.

Absatz 1 stellt sicher, daß nur in Fachkreisen schon erprobte Personen benannt werden.

Absatz 2 regelt die Bestellung der Beisitzer. Die weiteren Vorschriften für den Status, die Rechte und Pflichten des ehrenamtlichen Beisitzers finden sich in §§ 82 bis 84 VwVfG.

Absatz 3 enthält die Ermächtigung, Einzelheiten über die Qualifikationen der Beisitzer durch Rechtsverordnung festzulegen. Hierdurch können die Auswahlkriterien der tatsächlichen Entwicklung im Bereich der Spezialanforderungen schneller angepaßt werden.

Zu § 9

Wie die sachgerechte Bestellung von Beisitzern (§ 8) für die Gesamtfunktion des Untersuchungsverfahrens, ist die hier geregelte Auswahl der Beisitzer für die Entscheidung des Einzelfalls von maßgebender Bedeutung; seine richtige Beurteilung ist häufig von der Facherfahrung der Beisitzer abhängig.

Die in Satz 2 aufgeführten Kriterien müssen beachtet werden, das bezieht sich auch auf die Zusammensetzung der Beisitzer. Als Faustregel gilt die Heranziehung eines Beisitzers aus derselben Berufs- oder Fachgruppe, der auch der Hauptbeteiligte angehört. Stehen Spezialfragen im Vordergrund der Untersuchung, sollten zwei der drei ehrenamtlichen Beisitzer diese besondere Sachkompetenz vertreten; das gilt z. B. auch für die Ortskunde bei Revierunfällen. Für die Beisitzer gelten die Verfahrensvorschriften über Befangenheit (§ 21 Abs. 2 VwVfG). Sie sollten daher nach Möglichkeit nicht dem gleichen Betrieb, Reederei, Lotsenbrüderschaft usw. angehören, bei denen auch ein Beteiligter tätig ist.

Die Beisitzer haben eine Funktion, die weitgehend gutachtlicher Tätigkeit entspricht, nicht etwa, wie verschiedentlich früher angenommen wurde, der Aufgabe eines Schöffen nahekommt. Sie müssen sich also auf den Untersuchungsfall schon vor seiner mündlichen Verhandlung soweit wie möglich anhand der Akten vorbereiten. Satz 3 bestätigt das ausdrücklich.

Über die Hinzuziehung der Beisitzer zur Beweisaufnahme siehe § 12 Abs. 1 Satz 2.

Zu § 10

Satz 1: Wie schon eingangs begründet (I, 4 d), muß für den Entwurf das Verwaltungsverfahrensgesetz gelten. § 9 VwVfG versteht unter dem Verwaltungsverfahren „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlaß des Verwaltungsaktes oder den Abschluß des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein."

Das Seeunfalluntersuchungsgesetz erfüllt, wie schon anfangs betont (I 1), eine Doppelfunktion: Ihr Kern ist die Ursachenfeststellung, deren Ergebnis das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 32, 21) zutreffend als Gutachten bezeichnet hat. Aus dem Untersuchungsergebnis können — müssen aber nicht — Verwaltungsentscheidungen folgen (Feststellung fehlerhaften Verhaltens, Patententziehung), die Verwaltungsakte sind. Dementsprechend unterscheidet § 17 Abs. 2 unter den möglichen Inhalten des Seeamtsspruches und § 21 Abs. 1 klärt die verwaltungsrechtliche Folge.

Zu Beginn eines Untersuchungsverfahrens ist also nicht abzusehen, ob an seinem Ende ein Verwaltungsakt stehen wird oder nicht; es kann nicht einmal gesagt werden, daß der Erlaß eines Verwaltungsaktes das primäre Ziel des Verfahrens wäre. Die Anwendung unterschiedlichen Verfahrensrechts auf ein und dasselbe Verfahren wäre jedoch unvertretbar. Um Zweifel an der Anwendung des VwVfG auszuschließen, bedurfte es also einer ausdrücklichen Vorschrift.

Die Anwendung des VwVfG erstreckt sich auf fast alle allgemeinen Verfahrensvorschriften, von denen als wichtigste hier die folgenden genannt werden:

Beteiligungs- und Handlungsfähigkeit (§§ 11, 12), Bevollmächtigte und Beistände (§ 14), ausgeschlossene Personen (§ 20), Besorgnis der Befangenheit (§ 21), Untersuchungsgrundsatz (§ 24), Beratung, Auskunft (§ 25), Beweismittel (§ 26), Versicherung an Eides Statt (§ 27), Anhörung Beteiligter (§ 28), Akteneinsicht für Beteiligte (§ 29), Fristen und Termine (§ 31), Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 32), Ermessen der Behörde (§ 40), Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (§ 43), Nichtigkeit des Verwaltungsaktes (§ 44), Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (§ 45), Folgen von Verfahrens- und Formfehlern (§ 46), Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51), Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte (§ 79), Erstattung von Kosten in Widerspruchsverfahren (§ 80), ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse (Teil VII).

Zur Anwendung des Teils V Abschnitt 1 VwVfG (förmliches Verwaltungsverfahren) siehe I 4 d.

Zu § 11

Seeunfälle können nur wirksam aufgeklärt werden, wenn ihre Untersuchung schnell einsetzt. Das ist ohne ein Mindestmaß von Mitwirkung der unmittelbar oder mittelbar Betroffenen nicht möglich; sie sind daher zur Anzeige verpflichtet (Absatz 1), müssen auf Anfrage allgemeine Auskünfte über das Schiff erteilen und beweiserhebliche Unterlagen aufbewahren und herausgeben (Absatz 3).

Die Vorschrift enthält insgesamt eine Konkretisierung des § 26 VwVfG, der weitergehende gesetzliche Mitwirkungspflichten Beteiligter ausdrücklich zuläßt (§ 26 Abs. 2 Satz 3 VwVfG). Ähnliche Pflichten enthält das bisherige Recht (§ 13 SUG). Das von Beteiligten geforderte Maß an Mitwirkung basiert auf der langjährigen Erfahrung, daß häufig sachlich nötige Informationen nicht ausreichend oder nicht schnell genug verfügbar waren.

Absatz 1 Satz 1 und 2 verpflichtet zur Anzeige des Seeunfalls, d. h. zur Mitteilung über Ort, Zeit und übersehbare Folgen des Unfalls. Verpflichtet ist zunächst der für den tatsächlichen Einsatz des Schiffes auf der Unfallreise Verantwortliche. Das kann der Eigentümer (Reeder) sein, aber auch der Ausrüster, Zeitcharterer, Bareboatcharterer, Korrespondenz- oder Vertrauensreeder. Daneben sind Kapitän/Schiffsführer und Lotse selbständig verpflichtet. Im Interesse schneller Ermittlung werden Doppelmeldungen in Kauf genommen. Zwar sind auch die in Satz 3 genannten Behörden und Stellen zur Anzeige verpflichtet. Das amtliche Informationsbedürfnis wird aber dadurch, wie die Erfahrung zeigt, selbst bei Unfällen im regionalen Küstenbereich nicht immer abgedeckt. Die Unterrichtung über Unfälle von Schiffen unter der Bundesflagge auf Hoher See oder in ausländischen Hoheitsgewässern ist unzureichend. Der Entwurf bereinigt diese Mängel.

Gelegentlich ist bezweifelt worden, ob die mit Bußgeld bewehrte (§ 24 Abs. 1 Nr. 1) Meldepflicht nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes verstößt, da hierin eine Selbstbezichtigung für den Fall des immerhin möglichen Patententzugs gesehen werden könnte. Das trifft nicht zu. Es wird ausdrücklich verlangt anzuzeigen, daß ein Seeunfall stattgefunden hat; Angaben über das „Wie" werden nicht gefordert.

Selbst wenn im Einzelfall mit der Anzeige ein persönlicher Nachteil verbunden sein könnte, fordert unsere Rechtsordnung dies — auch unter Bußgeldbewehrung oder Strafandrohung —, wenn die geschützten Interessen einzelner oder ein überwiegendes Gemeinschaftsinteresse gegenüberstehen. Sachliche Beispiele liefern § 142 des Strafgesetzbuches (Fahrerflucht) und § 34 der Straßenverkehrsordnung (Verhalten nach Unfall). Beispiele aus der Seeschiffahrt sind § 1552 i. V. m. § 1539 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung (Meldepflicht des Schiffsführers bei Personenunfällen an Bord) und Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen von 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungsunfällen vom 27. Januar 1975 — BGBl. II S. 137 — (Meldepflicht des Schiffsführers bei Tankerunfällen auf Hoher See). Im übrigen gibt es eine Fülle von gesetzlich geregelten, bußgeldbewehrten Mitwirkungs- und Auskunftspflichten: z. B. §§ 15 und 17 Abs. 3 des Wehrpflichtgesetzes, § 12 Abs. 2 des Ausländergesetzes, § 17 der Handwerksordnung, § 22 des Gaststättengesetzes.

Schließlich ist zum Vergleich auf die seehandelsrechtliche Berechtigung und Verpflichtung des Kapitäns zur Verklarung nach § 522 ff. des Handelsgesetzbuches hinzuweisen (siehe auch Zu § 13). Dieses freiwillige und auf Verlangen des Reeders oder eines Ladungsbeteiligten für den Kapitän obligatorische Verfahren dient der Beweissicherung nach Seeunfällen. Da Einzelbeweise erhoben werden und auch von Amts wegen angeordnet werden können (§ 524 Abs. 4 HGB), ist diese Mitwirkungspflicht viel weitgehender, wenn auch, da zivilrechtlich geregelt, nicht bußgeldbewehrt.

Satz 3 regelt die Anzeigepflicht von Bundesbehörden oder von Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben des Bundes im Bereich der Seeschiffahrt ausführen. Keiner gesetzlichen Regelung bedarf dagegen die Anzeigepflicht der sonstigen auf See und Bundeswasserstraßen eingesetzten Vollzugsorgane des Bundes und der Länder: Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes, Bundesgrenzschutz, Zollverwaltung und Wasserschutzpolizei. Naturgemäß stehen diese Behörden in erster Linie zur Mitwirkung bei der Seeunfalluntersuchung zur Verfügung. Sie ist für die genannten Bundesbehörden durch interne Verwaltungsanordnung (Wasser- und Schiffahrtsverwaltung), durch Rechtsverordnung (Bundesgrenzschutz und Zollverwaltung gemäß § 3 Abs. 2 des Seeaufgabengesetzes i. V. m. der Verordnung vom ... — BGBl. ...) *) oder durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Küstenländern (Wasserschutzpolizei) geregelt. Die vorgenannte Vereinbarung ist von den Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Landesgesetz erlassen; § 26 legt ausdrücklich fest, daß der Entwurf diese Gesetze unberührt läßt.

Absatz 2 Satz 1 und 2 ergänzen und modernisieren das bisherige Recht (§ 13 Abs. 2 Satz 1 SUG). Technische Aufzeichnungen (Bild-, Ton- und Schriftträger) sind heute für die Unfallaufklärung oft ebenso wichtig wie Tagebuchaufzeichnungen. Für die Untersuchung schiffstechnischer Mängel kann ebenfalls nicht auf einschlägige Unterlagen wie etwa Konstruktionszeichnungen verzichtet werden; das Gleiche gilt für Papiere, die sich auf die Ladung beziehen. Zugleich werden typische Verpflichtete für spezielle Unterlagen benannt. Weder Adressaten der Verpflichtung noch die vorzulegenden Unterlagen sind erschöpfend aufgezählt (zum Vergleich siehe § 15 a Abs. 7 — Kontrollbuch für Arbeitszeitnachweise — und § 57 a — Fahrtenschreiber — der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung). Bei nicht freiwilliger Herausgabe richtet sich die Vollstreckung (Wegnahme) nach den §§ 6 und 12 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes; das Seeamt kann den Pflichtigen auch durch Zwangsgeld zur Herausgabe anhalten.

Satz 3 verpflichtet zur Aufbewahrung der für die unmittelbare Ermittlung wichtigsten Unterlagen. Diese bußgeldbewehrte (siehe § 24 Abs. 1 Nr. 1) Pflicht enthält zugleich das Verbot, solche Unterlagen zu ändern.

---

*) Die VO befindet sich in Vorbereitung und wird voraussichtlich eher verkündet als dieses Gesetz.

Zu § 12

Absatz 1 folgt dem Grundsatz des bisherigen Rechts, daß die Beweisaufnahme möglichst im Rahmen der mündlichen Verhandlung stattfindet (§ 23 SUG). Unbeschadet dieser erwünschten Konzentration darf aber die Beweisaufnahme nicht eingeengt werden.

Satz 1 sichert sie für alle Fälle sachlicher Notwendigkeit auch außerhalb der mündlichen Verhandlung. Hierher gehören z. B. die Besichtigung des verunglückten Schiffes, insbesondere wenn Versagen von Maschinen oder Anlagen eine Rolle spielt, oder eine Ortsbesichtigung, wenn sie über den Ablauf einer Kollision Aufschluß gibt. Die Teilnahme von Beisitzern (Satz 2) sollte immer dann vorgesehen werden, wenn der Unfall Sachfragen betrifft, zu deren Beurteilung sie als Experten hinzugezogen werden müssen (siehe Zu § 9).

Satz 4 ist Ermächtigungsnorm im Sinne des § 27 VwVfG. Die Versicherung an Eides Statt ist ein subsidiäres Beweismittel, das nur dann Bedeutung hat, wenn andere Mittel zur Erforschung der Wahrheit nicht vorhanden sind, zu keinem Ergebnis geführt haben oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern. Die Versicherung an Eides Statt ist keine Bekräftigung der Aussage wie der Eid; sie soll daher von Zeugen nur dann abgenommen werden, wenn sie für die mündliche Verhandlung nicht zur Verfügung stehen.

Absatz 2: Die Benachrichtigung konsularischer Vertretungen bei Beteiligung von ausländischen Schiffen entspricht völkerrechtlicher Übung, sie ist auch ausdrücklich in einzelnen bilateralen Verträgen der Bundesrepublik Deutschland mit ausländischen Staaten und in abgewandelter Form auch in multilateralen Übereinkommen vorgesehen.

Zu § 13

Diese Vorschrift folgt im wesentlichen den §§ 32 und 33 SUG. Eine besondere Regelung der Mitwirkung der Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland an der Seeunfalluntersuchung ist nach wie vor nötig, da die §§ 4 ff. VwVfG (Amtshilfe) für die Tätigkeit der Vertretungen des Bundes im Ausland nicht gelten (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG). Der Entwurf gestattet den direkten Geschäftsverkehr zwischen Seeämtern und Auslandsvertretungen, die im Interesse schneller Abwicklung geboten ist.

Absatz 1 Satz 1 berücksichtigt die Tatsache, daß den Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland nach § 522 HGB die Durchführung des sachlich verwandten, formell jedoch unterschiedlichen Verklarungsverfahrens zugewiesen ist. Auch dieses Verfahren dient der Beweissicherung nach Seeunfällen, es wird jedoch nur auf Antrag des Kapitäns durchgeführt. Dieser kann das Verfahren aus eigenem Ermessen beantragen, ist aber auf Verlangen des Reeders oder eines Ladungsbeteiligten hierzu — zivilrechtlich — verpflichtet. Gegenstand der Verklarung können auch Unfälle sein, die kein „Seeunfall" im Sinne von § 1 sind, z. B. „reine" Ladungsschäden; in der Regel werden sich die Tatbestände jedoch überlappen. Daher wurden auch die Zuständigkeiten gleichgeordnet: Den für die Verklarungen zuständigen Auslandsvertretungen werden gleichzeitig auch die Ermittlungen von Seeunfällen zugewiesen. Sie sind in der Verordnung über die Bestimmung der zur Aufnahme von Verklarungen berechtigten Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland vom 14. Mai 1974 (BGBl. I S. 1189) i. d. F. der Verordnung vom 13. Juni 1978 (BGBl. I S. 765) festgelegt. Die Zuweisung an bestimmte Auslandsvertretungen folgt den auf Erfahrungen beruhenden Bedürfnissen der Schiffahrtspraxis und berücksichtigt auch die besonderen personellen Anforderungen an die zur Wahrnehmung ermächtigten Beamten (siehe § 19 Abs. 2 des Konsulargesetzes vom 11. September 1974 — BGBl. I S. 2317 —).

Satz 2 gibt eine Richtlinie für das Verfahren, stellt insbesondere klar, daß auch für die Ermittlungen im Seeunfallverfahren eine mündliche Verhandlung geboten ist. Die Verweisung beschränkt sich andererseits aber auf die wichtigsten Punkte. Maßgebend für das Ermessen der Auslandsvertretung hinsichtlich Art und Umfang der Ermittlung ist im übrigen der Gesetzeszweck („erforderlichen"). Das Verklarungsverfahren folgt zwar zivilprozessualen Grundsätzen (§ 524 Abs. 1 bis 3 HGB). Da diese Form der Beweisaufnahme auf Anordnung des Konsularbeamten aber von Amts wegen ausgedehnt werden kann, soweit das zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlich erscheint, besteht kein sachlicher Unterschied zwischen den beiden Verfahrensarten. Sie können also in der Praxis auch miteinander verbunden werden. Der letzte Halbsatz des Satzes 2 reflektiert den völkerrechtlichen Grundsatz, daß hoheitliche Tätigkeit einer Auslandsvertretung im Hoheitsgebiet des Gastlandes grundsätzlich nur nach Maßgabe des dort geltenden Rechts möglich ist (siehe § 4 des oben zitierten Konsulargesetzes — Schranken der Konsulartätigkeit —).

Satz 3 ist gewöhnlich ein Anwendungsfall des vorstehend erörterten staatlichen Jurisdiktionskonflikts, jedenfalls in Staaten, die gesondert geregelte Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zur Untersuchung von Seeunfällen eingerichtet haben (siehe I 1). In diesen Fällen genügt es, wenn die Auslandsvertretung sich an den Verfahren als Beobachter beteiligt, über die Ergebnisse berichtet und dem Seeamt die ausländischen Unterlagen vermittelt. Den Auslandsvertretungen des Flaggenstaates wird nach allgemeiner völkerrechtlicher Übung die Teilnahme an Verhandlungen gestattet, auch wenn sie nicht öffentlich sind, auch ein Fragerecht und Akteneinsicht wird verschiedentlich eingeräumt (vgl. § 14 Abs. 4 und die Resolution A 173/ES. IV der Zwischenstaatlichen Beratenden Seeschiffahrts-Organisation [IMCO]).

Absatz 2 Satz 1 regelt die Zuständigkeit der Auslandsvertretungen. Grundlage ist Absatz 1 Satz 1. Aus dem somit beschränkten Kreis der Auslandsvertretungen ist diejenige des ersten Anlaufhafens, oder, wenn sich der Unfall in einem

Hafen ereignete, die Auslandsvertretung des Liegehafens zuständig. Satz 2 stellt klar, daß in jedem Fall diejenige Vertretung zuständig ist, bei der der Kapitän eine Verklarung beantragt, auch wenn die vorgenannten Kriterien nicht vorliegen und wenn vorher noch keine Ermittlungen durchgeführt worden sind (Beispiel: Kapitän beantragt Verklarung erst im zweiten Hafen nach dem Unfall, weil dort mehr Zeit zur Verfügung steht; Vertretung im ersten Anlaufhafen hat von dem Seeunfall keine Kenntnis erlangt).

Satz 3 macht deutlich, daß auch andere Auslandsvertretungen Ermittlungen durchführen müssen, wenn das Seeamt sie darum ersucht. Während die kraft Gesetzes zuständigen Seeämter (Absatz 1 und 2) aus eigener Initiative tätig werden und die Ermittlungen nach ihrem Ermessen bestimmen, richten sich Art und Umfang der Ermittlung in diesem Fall nach dem Auftrag.

Zu § 14

Absatz 1 schreibt die mündliche Verhandlung vor: sie bildet — wie bisher (§ 17 SUG) — den Kern des Untersuchungsverfahrens. Die Vorschrift ist nötig, da § 67 VwVfG nicht gilt (vgl. I 4 d).

Absatz 2: Der Untersuchungszweck wäre gefährdet, wenn nicht die Beteiligten zum persönlichen Erscheinen verpflichtet würden; § 26 Abs. 2 Satz 3 VwVfG läßt eine solche Regelung ausdrücklich zu. Das geltende Recht enthält eine gleiche Verpflichtung (§ 21 Abs. 1 Satz 1: Anwendung der StPO-Vorschriften für Angeklagte auf die Beteiligten; siehe auch § 36 Abs. 1 Satz 2 SUG). Wer juristische Personen und Vereinigungen vertritt, ergibt sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VwVfG. Der Vollzug richtet sich nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz.

Absatz 3 folgt inhaltlich dem hier nicht geltenden § 67 VwVfG (vgl. I 4 d).

Satz 1 dient dem Rechtsschutz der Beteiligten. Sie müssen „als Beteiligte" geladen werden. Damit wird ihre besondere Stellung in diesem Verfahren unterstrichen.

Satz 2 trägt dem praktischen Bedürfnis der Seeunfalluntersuchung — kurze Liegezeiten der Schiffe — Rechnung und konkretisiert für dieses Verfahren den Begriff „angemessene Frist" in § 67 Abs. 1 Satz 2 VwVfG.

Satz 3 ist — wie Satz 1 — eine Rechtsschutzvorschrift. Das VwVfG schreibt sie nicht ausdrücklich vor; doch ist es in diesem Verfahren wegen der den Beteiligten möglicherweise belastenden Entscheidungen geboten, ihn schon bei der Ladung auf gesetzliche Folgen und ihm gesetzlich zustehende Rechte hinzuweisen. Der Hinweis auf zwangsweise Vorführung bezieht sich auf § 13 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, ist aber noch keine förmliche Androhung; der Hinweis über Beistände beruht auf § 14 VwVfG.

Absatz 4: Wegen der Unterrichtung ausländischer konsularischer Vertretungen siehe Zu § 12 Abs. 2.

Absatz 5 entspricht wörtlich § 67 Abs. 3 VwVfG.

Absatz 6 eröffnet die Möglichkeit vorläufiger Patententziehung oder vorläufigen Fahrverbots. Die bei der Ermittlung zutage getretenen Mängel der Eignung des Patentinhabers können so eindeutig und so gravierend sein, daß eine sofortige Entscheidung im Interesse der Sicherheit des betroffenen Schiffes oder der anderen Teilnehmer am Schiffsverkehr (Sicherheit der Schiffahrt) unabweislich ist. Beispiele: Wiederholte Trunkenheit im Borddienst; schwere geistige oder körperliche Mängel, die offensichtlich ein fehlerhaftes Verhalten verursacht haben; wiederholte schwere Verstöße gegen Verkehrs- oder Sicherheitsvorschriften. In solchen, nach der langjährigen seeamtlichen Praxis seltenen, aber doch nicht auszuschließenden Ausnahmefällen gebietet die öffentliche Sicherheit eine sie schützende vorläufige Maßnahme.

Die Maßnahme ist vorläufig, d. h. sie ist nur zulässig, wenn die mündliche Verhandlung noch nicht alsbald stattfinden kann — etwa weil alle Beteiligten noch nicht zur Verfügung stehen oder weil Ermittlungen zu treffen sind —; die Verhandlung hat in jedem Fall sobald wie möglich zu folgen. Wegen der einschneidenden Bedeutung für den Betroffenen entscheidet der Vorsitzende gemeinsam mit dem Ständigen Beisitzer (§ 6 Abs. 3).

Ähnliche gesetzgeberische Motive liegen der vorläufigen Entziehung von Kraftfahrzeugführerscheinen zugrunde: vgl. § 111 a (Richterliche Anordnung) und § 94 Abs. 3 der Strafprozeßordnung (Einziehung durch die Polizei).

Zu § 15

Satz 1: Die Vorschrift bestätigt das bewährte Prinzip der öffentlichen Verhandlung (§ 18 SUG i. V. m. § 69 des Gerichtsverfassungsgesetzes); das förmliche Verwaltungsverfahren kennt diesen Grundsatz nicht (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).

Satz 2 enthält die sachlich notwendigen Einschränkungen.

Zu § 16

Wie schon an anderer Stelle (I 4 d) betont, konnte Teil V Abschnitt 1 VwVfG (Förmliches Verwaltungsverfahren) nicht als Ganzes für anwendbar erklärt werden. Die Vorschriften sind jedoch, soweit die besondere Materie „Seeunfalluntersuchung" das zuläßt, teils unmittelbar (§§ 66, 68 Abs. 2 und 3 und § 71), teils modifiziert (§ 65) inkorporiert worden und teils mit sachbedingten Änderungen, aber im wesentlichen gleichem Wortlaut übernommen worden (§ 68 Abs. 4).

Absatz 1: Verfahrensregeln sind auch die des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die gelten; die wichtigsten sind unter Zu § 10 Satz 2 aufgezählt.

Absatz 2 übernimmt Vorschriften des förmlichen Verwaltungsverfahrens aus dem VwVfG: § 66

(Anhörung und Mitwirkung der Beteiligten), § 68 Abs. 2 (Sachaufklärung durch den Vorsitzenden), § 68 Abs. 3 (Ordnungsgewalt des Vorsitzenden) und § 71 (Rechte der Beisitzer, Abstimmung, Ablehnung wegen Befangenheit).

Absatz 3 Satz 1 sorgt für klare Feststellungen über die Rechtsstellung der — im weiteren Sinne — Verfahrensbeteiligten, verpflichtet den Vorsitzenden also, insbesondere die Beteiligten im Sinne des § 4 auch als solche zu bezeichnen und somit von den Zeugen und Sachverständigen abzugrenzen.

Absatz 4: Zwar muß ein Beteiligter im Sinne des § 4 schon „als solcher" geladen werden (§ 14 Abs. 3). Indessen ist es möglich, daß erst die mündliche Verhandlung ergibt, daß eine Person nicht als Zeuge in Betracht kommt, sondern als Beteiligter, weil entgegen früheren Annahmen die hierfür maßgebenden Voraussetzungen des § 4 vorliegen. Eine erneute Ladung „als Beteiligter" wäre gegenüber einer anwesenden Person nicht angemessen; es genügt die Feststellung des Vorsitzenden. Andererseits muß dem dann Beteiligten Gelegenheit gegeben werden, sich auf diese Lage einzustellen; er kann also Aussetzung der Verhandlung verlangen.

Absatz 5 Satz 1: Anders als im allgemeinen Verwaltungsverfahren, in dem Beteiligte gewöhnlich als Antragsteller oder -gegner mitwirken, geht es hier um die Aufklärung eines Geschehens, die Ursachenermittlung eines Seeunfalls. Die Mitwirkungspflicht an dieser vom öffentlichen Interesse getragenen Untersuchung trifft daher die mit dem Unfallgeschehen am ehesten verbundenen Personen mindestens in gleicher Weise wie die dem Geschehen ferneren Zeugen oder Sachverständigen. Ihre Gleichstellung ist also angemessen. Für die Wahrung des rechtsstaatlichen Grundsatzes, wonach niemand gezwungen werden darf, gegen sich selbst auszusagen, sorgt die Anwendung des § 384 der Zivilprozeßordnung.

Satz 2 stellt sicher, daß der Beteiligte wegen der möglichen ihm nachteiligen Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 nicht in Interessenskonflikt gerät; seine Beeidigung ist daher ausgeschlossen.

Absatz 6 folgt — mit geringen sachbezogenen Abweichungen — § 68 Abs. 4 VwVfG.

Zu § 17

Absatz 1 Satz 1: Die traditionelle Form der Feststellung und Entscheidung des Seeamtes, der Spruch (§ 25 SUG), wird beibehalten.

Satz 2 entspricht wörtlich § 69 Abs. 1 VwVfG, der sich wiederum an § 108 der Verwaltungsgerichtsordnung orientiert.

Absatz 2 beschreibt den notwendigen Inhalt der Spruchformel in der Reihenfolge seiner Bedeutung und Häufigkeit:

Nummer 1 enthält die zusammengefaßte Feststellung über die Unfallursache (z. B.: „Das Schiff ist beim Einlaufen in den Hafen X am Rande des Fahrwassers infolge zu spät eingeleiteten Drehmanövers festgekommen"). Diese Feststellung ist immer zu treffen, auf sie zielt die Untersuchung. Kann die Ursache nicht ermittelt werden und ist auch kein fehlerhaftes Verhalten erkennbar — auch Einzelerkenntnisse des Ablaufs können dazu führen —, so ist das festzustellen (Beispiel siehe Zu Satz 2).

Nummer 2 verlangt eine Entscheidung nur dann, wenn das Untersuchungsergebnis dazu Veranlassung gibt (z. B. „Kapitän Y hat die Strömungsverhältnisse nicht hinreichend beachtet und keine Spezialkarte benutzt. Dieses Verhalten war fehlerhaft".). Negativentscheidungen (z. B.: „ein fehlerhaftes Verhalten des Y ist nicht festzustellen") sind weder gefordert noch angebracht. Anhaltspunkte für fehlerhafte Verhaltensweisen gibt § 18.

Der Entwurf bezeichnet die Feststellung fehlerhaften Verhaltens ausdrücklich als Entscheidung. Er sichert damit und in Verbindung mit § 21 Abs. 1 Satz 1 die Regelung, daß es sich bei der förmlichen Feststellung fehlerhaften Verhaltens in einem Seeamtsspruch um einen den Beteiligten belastenden Verwaltungakt — mit der Konsequenz verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung — und nicht um eine bloße gutachtliche Stellungnahme handelt. Diese Auffassung — Gutachten — hat das Bundesverwaltungsgericht zur Frage der rechtlichen Natur der Feststellung „schuldhaften Verhaltens" (§ 25 Abs. 4 SUG) vertreten (E 32, 21). Dieser Teil des Urteils wurde im Schrifttum einhellig kritisiert und hat sich auch in der Rechtsprechung nicht durchgesetzt (so das noch nicht rechtskräftige Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 3. April 1978). Die Bundesregierung hat sich für eine Qualifizierung der Feststellung fehlerhaften Verhaltens als Verwaltungsakt entschieden, weil hier mindestens überwiegend auch die Kriterien des § 35 Abs. 1 Satz 1 VwVfG vorliegen und überdies das Rechtsschutzinteresse des Beteiligten die richterliche Nachprüfung einer ihm nachteiligen Feststellung gebietet. Zur Ursächlichkeit fehlerhaften Verhaltens für den Seeunfall vgl. Zu § 3 Abs. 2.

Nummer 3 enthält eine Zusammenfassung der möglichen Eingriffe; Einzelheiten hierzu siehe § 19 Abs. 1 bis 4.

Satz 2 geht davon aus, daß erst die mündliche Verhandlung bestätigen kann, was der Einleitung der Untersuchung zugrunde liegt: Ein Seeunfall im Sinne des Gesetzes und das öffentliche Interesse. Entfallen diese Voraussetzungen infolge neuer Erkenntnisse, ist das Verfahren einzustellen. Dagegen wird das Verfahren durchgeführt, wenn die Ursachen des Seeunfalls auch in der mündlichen Verhandlung nicht aufzuklären sind, weil — wie etwa bei Totalverlust ohne Zeugen — trotz Ausschöpfung aller Beweismittel keine ausreichenden Feststellungen getroffen werden können. Der Spruch stellt dann fest, daß „die Ursachen des Seeunfalls nicht festgestellt werden konnten"; in den Gründen ist das zu belegen.

Satz 3: Die Kostenentscheidung als Teil des Spruches muß hier ausdrücklich erwähnt werden, da

§ 14 des Verwaltungskostengesetzes — das im übrigen auch für das Seeunfalluntersuchungsverfahren gilt — auch eine mündliche Entscheidung ermöglicht, was bei einem förmlich durch Spruch abzuschließenden Verfahren nicht in Betracht kommt. Die Kostenentscheidung erfaßt die Gebühren und die eventuelle Erstattung von Vertretungskosten nach § 22 (siehe Zu § 22 Abs. 4).

Absatz 3 dient dem Rechtsschutz des Beteiligten und sichert sein rechtliches Gehör. Die Vorschrift korrespondiert mit § 14 Abs. 3 und § 16 Abs. 4. Der in Satz 2 vorgeschriebene Hinweis kann mit der Ladung verbunden werden; vgl. auch § 26 Abs. 2 SUG.

Absatz 4 entspricht § 25 Abs. 1 SUG.

Zu § 18

Die Vorschrift dient der Konkretisierung des Begriffs „fehlerhaftes Verhalten", beschreibt also, wann das Handeln — oder Unterlassen — des Beteiligten der Norm nicht entsprochen hat (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1). Sie ergänzt § 17 Abs. 2 Nr. 2: im weiteren Sinne dient sie der Rechtssicherheit, da das Seeunfalluntersuchungsgesetz diese Frage ungeklärt gelassen und die darin liegende Beurteilungsermächtigung allein den Erkenntnissen des Seeamtes überlassen hatte. Hierfür setzt § 18 — soweit die Materie das zuläßt — neue Maßstäbe.

Die Vorschrift zeigt die Normen auf, deren objektive Verletzung ein fehlerhaftes Verhalten konstituieren kann. Verwaltungsanordnungen sind für die Behörden, die Beteiligte sein können (vgl. § 4 Nr. 2), nicht weniger bindend als Rechtsvorschriften; soweit sie sich an Dritte richten (in der Regel „Verfügungen") und auf Grund von Rechtsnormen ergangen sind, sind sie auch mit Außenwirkung verbindlich; „Richtlinien" können sowohl Rechts- oder Verwaltungsvorschriften sein. Auch die Grundsätze der Praxis werden hinsichtlich der Feststellung fehlerhaften Verhaltens den Rechtsvorschriften gleichgestellt. Diese — ungeschriebenen — Normen sind von Rechtsprechung und -wissenschaft anerkannt und haben in der langen Spruchpraxis der Seeunfalluntersuchung insbesondere des Reichs- und Bundesoberseeamtes zu einer Reihe maßgebender Verhaltensregeln geführt. Sie werden vielfach auch in Rechtsvorschriften als allgemeiner Maßstab sachgerechten Handelns verwandt (vgl. z. B. Regel 2 der Seestraßenordnung und § 3 der Verordnung zu den Internationalen Regeln von 1972 zur Verhütung von Zusammenstößen auf See vom 13. Juni 1977 — BGBl. I S. 813 —; § 3 der Seeschiffahrtstraßen-Ordnung vom 3. Mai 1971 — BGBl. I S. 641 —). Zu diesen Grundsätzen gehört z. B. auch die Pflicht der Kapitäne und Schiffsoffiziere, sich mit den laufenden amtlichen Veröffentlichungen des Deutschen Hydrographischen Instituts („Nachrichten für Seefahrer", „Nautischer Funkdienst") vertraut zu machen.

Als einschlägige Rechtsvorschriften kommen neben den vorgenannten beispielsweise in Betracht:

Internationaler Schiffssicherheitsvertrag von 1974 (BGBl. 1979 II S. 141), Schiffssicherheitsverordnung vom 9. Oktober 1972 (BGBl. I S. 1932), Verordnung zur Sicherung der Seefahrt vom 15. Dezember 1956 (BGBl. II S. 1579), Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen vom 19. Juli 1978 (BGBl. I S. 1017), Funksicherheitsverordnung vom 9. September 1955 (BGBl. II S. 860), Seelotsgesetz vom 13. Oktober 1954 (BGBl. II S. 1035), Allgemeine Lotsordnung vom 11. August 1972 (BGBl. I S. 1513), Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl von 1954 (BGBl. 1979 II S. 61), Öltagebuchverordnung vom 27. Februar 1979 (BGBl. I S. 229), Internationales Übereinkommen vom 29. November 1969 über Maßnahmen auf Hoher See bei Ölverschmutzungs-Unfällen (BGBl. 1975 II S. 137), Übereinkommen vom 29. Dezember 1972 über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (BGBl. 1977 II S. 165), Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung vom 19. August 1970 (BGBl. I S. 1253), Bemannungsrichtlinien und Unfallverhütungsvorschriften der See-Berufsgenossenschaft.

Die Regulative, die zur Feststellung fehlerhaften Verhaltens führen können, sind nicht abschließend genannt und können es auch nicht sein. Die See-Berufsgenossenschaft hat z. B. neben ihren Richtlinien eine Anzahl von Merkblättern und Empfehlungen herausgegeben, die der Schiffahrt bekanntgemacht werden. Sie dienen häufig als vorläufige Erfahrungsnorm für die Einführung als Rechtsvorschrift, aber auch als Ausführungsbestimmungen zu Rechtsvorschriften; überwiegend sind sie als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes anzusehen. Allgemein anerkannte Regeln der Technik sind solche, die in technischen Regelwerken wie DIN-Normen ihren Niederschlag gefunden haben (zur Legaldefinition vgl. § 3 Abs. 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Für den Bereich der Schiffahrt wird auf die „Allgemein anerkannten Regeln der Schiffstechnik" und als deren nationale Ausprägung auf die Klassifikationsvorschriften des Germanischen Lloyd verwiesen (§ 7 der oben zitierten Schiffssicherheitsverordnung).

Um die Frage nach dem Fehler zu beantworten, hat das Seeamt stets die Vorfrage — „welches Handeln war objektiv geboten?" — zu klären. Die dem Seeamt verbleibende Beurteilungsermächtigung kommt also sowohl bei der Festlegung der Norm als auch bei der des Handelns zum Tragen.

Zu § 19

§ 19 ist eine Ergänzungsvorschrift zu § 17 Abs. 2 Nr. 3 und § 3 Abs. 2 Nr. 2. Sie bestimmt die Voraussetzung für eine Patententziehung oder ein Fahrverbot und die Folgen einer solchen Entscheidung.

Absatz 1 Satz 1 folgt mit der hier wichtigsten Vorschrift über die Voraussetzung der Patententziehung („ . . . daß dem Inhaber eine Eigenschaft fehlt . . .") wörtlich dem § 26 Abs. 1 SUG und sinngemäß auch dem § 26 Abs. 1 des Gesetzes von 1877. Die lange Spruchpraxis nach diesen Gesetzen,

die auch für die künftige Anwendung der Vorschrift Bestand hat, läßt sich etwa auf die Formel bringen, daß nur schweres berufliches Versagen die Entziehung rechtfertigt. Hierzu gehört auch — abgestuft nach der Art des Befähigungszeugnisses — ein schwerer Mangel an Verantwortungsbewußtsein. Zwei Beispiele für viele aus jüngsten Sprüchen der Seeämter:

„Das Stranden bei X ist nicht das Ergebnis eines Navigationsfehlers, sondern die Folge unterlassener Navigation überhaupt. Wie ein Motorschiff mit einem intakten Kompaß und im Besitz von Handlot und Patentlot in dem fast stromlosen Seegebiet Y verfehlen und bei Z auflaufen konnte, bleibt das Geheimnis des Kapitäns." — „Für die Handlungsweise des Kapitäns gibt es keine einleuchtende Erklärung, geschweige denn eine Entschuldigung. Er ist bar jeder Vernunft und ungeachtet aller seemännisch-nautischen Grundregeln aufs Geratewohl losgefahren und hat Schiff und Besatzung aufs höchste gefährdet."

Auch bei der Seeunfalluntersuchung festgestellte körperliche, geistige und psychische Mängel eines Patentinhabers können ein zureichender Grund für die Entziehung sein, wenn sie die Person außerstande setzen, ihren beruflichen Obliegenheiten ausreichend nachzukommen. Entscheidungen aus solchen Gründen werden in der Regel nicht ohne Fachgutachten getroffen werden können. In jedem Fall liegt damit auch ein Grund vor, nach dem die See-Berufsgenossenschaft das Seediensttauglichkeitszeugnis einziehen kann (§ 8 Abs. 4 der Verordnung über die Seediensttauglichkeit vom 19. August 1970 — BGBl. I S. 1241 —). Die Entscheidung über Patententziehung sollte dann bis zur abschließenden Feststellung über die Seediensttauglichkeit zurückgestellt werden.

Da „aufgrund der Verhandlung" entschieden wird, in dieser auch etwaige frühere seeamtliche Entscheidungen, Bußgeld- oder Strafverfahren, die den Beteiligten belastet haben, erörtert werden sollen, können auch solche Feststellungen zur Meinungsbildung des Seeamtes beitragen.

Weitere Voraussetzung ist die — förmliche — Feststellung eines fehlerhaften Verhaltens: vgl. Zu § 17 Abs. 2 Nr. 2, Zu § 18 und hinsichtlich der Kausalität Zu § 3 Abs. 2.

Die Aufzählung der Befähigungszeugnisse unter Nummer 1 a und b und Nummer 2 ist abschließend; sonstige Zeugnisse der seemännischen Berufe, etwa der Schiffsbetriebsmeisterbrief, der Matrosenbrief oder der Nachweis über die Ausbildung zum Feuerschutz- und Rettungsbootsmann sind keine Befähigungszeugnisse im Sinne des Entwurfs.

Die Inhaber der unter Nummer 1 a und b genannten Patente sind Kapitäne oder Schiffsoffiziere (§§ 2 und 4 des Seemannsgesetzes). Die mit dem Befähigungszeugnis verbundene Befugnis ergibt sich aus §§ 4 bis 7 der Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung bzw. § 4 der Verordnung über die Besetzung der Kauffahrteischiffe mit Seefunkern für Zwecke des öffentlichen Seefunks vom 19. Juli 1969 (BGBl. I S. 922).

Die Zulassung des Seelotsen umschließt die Bestallung als Revierlotse und die Erlaubnis als Seelotse außerhalb der Reviere (§§ 1, 10, 14, 49 und 50 des Gesetzes über das Seelotswesen vom 13. Oktober 1954 — BGBl. II S. 1035 —). Da der Besitz eines nautischen Befähigungszeugnisses — in der Regel als Kapitän auf Großer Fahrt — Voraussetzung für die Bestallung oder die Erlaubnis ist, kann das Seeamt auch das Befähigungszeugnis entziehen oder dieses, nach Lage des Falles, dem Lotsen belassen, wenn der festgestellte Mangel ganz oder überwiegend den speziellen Verantwortungsbereich der Lotsentätigkeit betrifft.

Hafenlotsen werden nach landesrechtlichen Vorschriften bestellt. Das Seeamt kann den Hafenlotsen das nautische Befähigungszeugnis entziehen — er ist Beteiligter nach § 4 Nr. 1 —; über die lotsenrechtliche Folge ist von den Landesbehörden zu entscheiden.

Gleiches gilt entsprechend für besondere „Behördenpatente" der Wasserschutzpolizei oder der Zollverwaltung: Das allgemein nautische Befähigungszeugnis kann entzogen werden, die Befähigung als Boots- oder Schiffsführer kann nur nach dem Dienstrecht des Landes oder des Bundes aberkannt werden.

Satz 2 normiert eine Vermutung für den Mangel einer erforderlichen Eigenschaft. Die Vorschrift entspricht sachlich § 69 des Strafgesetzbuches, der jedoch nur für die Entziehung von Kraftfahrzeugführerscheinen, nicht für Befähigungszeugnisse der See- und Binnenschiffahrt oder Luftfahrerscheine gilt. Die Zuweisung an die Seeämter folgt der langjährigen Erfahrung, daß ein fachlich hochqualifizierter Sachverständigen-Ausschuß besser als jede andere Stelle beurteilen kann, ob ein Kapitän oder Schiffsoffizier „nicht mehr in der Lage war, den Dienst sicher auszuüben".

Satz 3 beruht auf der Wertigkeit der Befähigungszeugnisse höherer gegenüber solchen niederer Ordnung. Grundsätzlich umschließen die Befähigungszeugnisse höherer Ordnung solche niederer Ordnung innerhalb einer Gruppe: z. B. in der Gruppe „A" — Nautische Patente — enthält das Patent AG (Kapitän auf Großer Fahrt) zugleich sowohl die Befugnis zum Kapitän auf Mittlerer Fahrt (AM) oder Kleiner Fahrt (AK) als auch zum Nautischen Schiffsoffizier auf Großer Fahrt (AGW), Mittlerer oder Kleiner Fahrt (AMW bzw. AKW). Das gleiche Prinzip gilt für die Gruppe der nautischen Schiffsoffiziere (AGW umschließt AMW und AKW). Vgl. dazu § 7 der oben zitierten Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung. Der Entzug eines Befähigungszeugnisses wirkt sich also unmittelbar auf jegliche Befugnis aus. Falls der Inhaber aber gesondert ein Befähigungszeugnis niedrigerer Ordnung besitzt — was gelegentlich vorkommt — ist dieses ebenfalls zu entziehen oder kann ihm — nach Lage des Falles — belassen werden, wenn sich etwa der festgestellte Mangel ausschließlich oder überwiegend nur bei einer Tätigkeit im Rahmen der höheren Befugnis auswirken kann.

Absatz 2 folgt aus dem vorstehend erläuterten Prinzip der abgestuften Befugnisse. Da der Inhaber

in der Regel nur ein nautisches Befähigungszeugnis besitzt, muß ihm ein neues — mit geringeren Befugnissen — ausgestellt werden, wenn das Seeamt befindet, daß er insoweit seinen Beruf weiter ausüben darf. Beispiel: Das Seeamt entzieht das Kapitänspatent auf Großer Fahrt wegen schweren verantwortungslosen Handeln, glaubt aber, dem Betroffenen die Befugnis zum nautischen Schiffsoffizier auf Großer, Mittlerer oder Kleiner Fahrt auch weiter zubilligen zu können, weil die selbständige Verantwortung in diesen Positionen geringer ist.

Absatz 3: Die Fassung entspricht Absatz 1 Satz 1 und folgt im Grundsatz auch § 8 Abs. 1 Nr. 1 der Sportbootführerscheinverordnung vom 20. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1988), der die Entziehung durch eine Verwaltungsbehörde regelt. Absatz 3 läßt dem Seeamt indessen einen etwas größeren Ermessensspielraum für die Feststellung der Nicht-Eignung; die Gesamtwürdigung des Falles durch einen Sachverständigen-Ausschuß nach mündlicher Verhandlung und die Möglichkeit der Nachprüfung der Entscheidung durch das Oberseeamt rechtfertigt diesen Unterschied. Es werden jedoch auch hier im wesentlichen die gleichen Gründe ausschlaggebend sein: Grobe Verhaltensfehler bei der Führung des Fahrzeugs, körperliche, geistige oder psychische Mängel. Die Urkunden über die Fahrerlaubnis sind der Sportbootführerschein und der Motorbootführerschein (§ 1 Abs. 2 und 3 der Motorbootführerscheinverordnung).

Absatz 4 enthält die Vorschriften über Fahrverbot. Die Maßnahme hat im Ergebnis die gleiche Wirkung wie die Entziehung eines Patents, diese ist aber in den aufgeführten Fällen nicht möglich: Nach Artikel 11 des Übereinkommens über die Hohe See von 1958 (BGBl. 1972 II S. 1089) ist zur Entziehung eines Befähigungszeugnisses nur der ausstellende Staat befugt (vgl. auch die entsprechende Regelung in § 44 Abs. 2 und 3 Satz 3 des Strafgesetzbuches). Befähigungszeugnisse der Binnenschiffahrt gelten in der Regel für bestimmte Binnenschiffahrtstraßen und Seeschiffahrtstraßen oder Streckenabschnitte (siehe § 15 Abs. 1, § 22 der Verordnung über Befähigungszeugnisse in der Binnenschiffahrt vom 15. Juni 1956 — BGBl. II S. 722 —). Die Sachkompetenz des Seeamtes ist aber auf den Bereich der Seeschiffahrtstraßen beschränkt (vgl. auch § 1 Abs. 1), daher kommt auch in diesen Fällen statt einer Patententziehung nur eine polizeilich-präventive Maßnahme in Betracht.

Absatz 5 sichert die Rechte des Beteiligten nach dem Grundsatz Ne bis in idem. Befähigungszeugnisse können, wie schon erwähnt, auf Grund anderer Rechtsvorschriften entzogen werden. Dies sind:

§ 70 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (Berufsverbot als strafrechtliche Nebenfolge), § 132 a der Strafprozeßordnung (vorläufiges Berufsverbot), § 30 der Schiffsbesetzungs- und Ausbildungsordnung, § 12 Abs. 2 der Verordnung über den Erwerb der Befähigungszeugnisse für Seefunker (siehe die Fundstelle hierzu unter § 19 Abs. 1 Nr. 1); der ebenfalls einschlägige § 17 Abs. 2 Nr. 2 des Seelotsgesetzes wird aufgehoben (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfs).

Absatz 6: Die Vorschrift ist neu, da sie dem Betroffenen einen verfahrenrechtlichen Anspruch auf die Prüfung der Entziehung auf Zeit — und die Begründung hierfür — sichert. Bisher gab es nur eine unbefristete Entziehung; die Wiedereinräumung war nur auf dem Ermessenswege möglich (§ 42 SUG).

Beispiele für mögliche Voraussetzungen: Besuch eines Radarlehrgangs, ärztliche Behandlung von Trunksucht, Bewährung als Wachoffizier.

Absatz 7 entspricht § 28 SUG und folgt mit Satz 2 auch den Vorschriften über die vorläufige Entziehung des Kraftfahrzeugführerscheins (vgl. § 111 a Abs. 3 der Strafprozeßordnung). Die Entziehung oder das Fahrverbot werden wirksam, sobald die sie aussprechenden Entscheidungen bestandskräftig geworden sind. Über die einzelnen Befähigungszeugnisse und sonstigen in den Klammerzusätzen genannten Bescheinigungen siehe Zu Absatz 1 Satz 1 und Zu Absatz 3.

Zu § 20

Absatz 1 entspricht § 25 Abs. 2 SUG und folgt auch der Grundlinie des § 69 Abs. 2 Satz 1 VwVfG. Zur Bekanntgabe des Spruchs nach Schluß der Verhandlung siehe § 17 Abs. 4.

Absatz 2 könnte, wie bisher, auch in eine Verwaltungsanordnung Eingang finden (vgl. § 2 der Geschäftsordnung für die Seeämter und für das Reichsoberseeamt vom 2. Juni 1939, zitiert unter § 27 Abs. 4 Nr. 3). Die Bundesregierung hat jedoch aus rechtsstaatlichen Erwägungen die wichtigsten Anforderungen an die Begründung gesetzlich festgelegt. Hierzu gehört vor allem Satz 5, der den Beteiligten vor unklaren Wertungen schützt.

Das bisherige Recht ließ auch „belehrende und kritisierende Ausführungen mit dem Ziel einer Verbesserung der bestehenden Einrichtungen und die Verhütung künftiger Seeunfälle" zu (§ 25 Abs. 4 Satz 4 SUG) sowie „allgemeine Anregungen und Empfehlungen, zu denen der Seeunfall Anlaß bietet" (§ 2 Abs. 7 Satz 2 der oben zitierten Geschäftsordnung). . Auch solche Ausführungen verwischen die Grenze zum förmlich festzustellenden „fehlerhaften Verhalten"; der Entwurf verzichtet deshalb darauf. Die Erarbeitung von Empfehlungen gehört vielmehr zu den dem Bundesamt für Seeschiffahrt zugewiesenen Auswertungsarbeiten (siehe Zu § 5 Abs. 2).

Absatz 3 entspricht § 27 Abs. 2 SUG, vgl. auch § 69 Abs. 2 Satz 1 VwVfG.

Zu § 21

Absatz 1 Satz 1 bestätigt noch einmal ausdrücklich den rechtlichen Charakter der wichtigsten Entscheidungen des Seeamtes als Verwaltungsakte. Hinsichtlich der Patententziehung und des Fahrverbots hat es darüber bisher keinen Zweifel gegeben,

umstritten war jedoch, ob die Feststellung eines fehlerhaften Verhaltens als Verwaltungsakt anzusehen ist. Diese Frage wird hiermit geklärt. Zur weiteren Begründung siehe Zu § 17 Abs. 2 Nr. 2.

Die Aufzählung ist nicht abschließend; für sonstige Entscheidungen gilt § 35 VwVfG. Widerspruchsbehörde ist in jedem Fall das Oberseeamt (§ 5 Abs. 2).

Satz 2 beugt einem möglichen Zweifel vor. Er betont die Einheit des vom Oberseeamt nachprüfbaren Spruchs, obwohl dieser verschiedene Elemente — gutachtliche Feststellungen und Verwaltungsakte — enthält. Beide sind in diesem förmlichen Ergebnis eines besonderen Zwecken dienenden Untersuchungsverfahrens untrennbar verbunden. Der Widerspruch eines Beteiligten gegen die Bewertung seines Verhaltens kann sich auf die Behauptung stützen, das Seeamt habe auch die Unfallursachen fehlerhaft beurteilt. Der Rechtsschutz des Beteiligten wäre unvollständig, könnte das Oberseeamt nicht auch diesen Teil des Spruchs überprüfen und evtl. auf Grund neuer Erkenntnisse zur abweichenden Bewertung des Verhaltens kommen. Zugleich wird mit Satz 2 klargestellt, daß die Verhandlung vor dem Oberseeamt den gesamten Untersuchungsgegenstand erfaßt, das Oberseeamt also auch, soweit es das für erforderlich hält, Beweise erneut erheben oder neue Beweismittel heranziehen kann.

Das Prinzip der untrennbaren Einheit des Spruchs — und damit auch des Widerspruchsbescheides — führt zu weiteren verfahrensrechtlichen Folgen, die zu Absatz 2 und 3 erläutert werden.

Das Oberseeamt ist ein Ausschuß im Sinne von § 73 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung. Für das Widerspruchsverfahren gelten daher auch die Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung, insbesondere auch die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs (§ 80 der Verwaltungsgerichtsordnung).

Satz 3 eröffnet dem Bundesminister für Verkehr die Möglichkeit, von Amts wegen die Überprüfung eines Seeamtsspruchs anzuordnen, der keinen Patententzug, kein Fahrverbot oder keine Feststellung fehlerhaften Verhaltens enthält, also auch keinen Verwaltungsakt, gegen den ein Widerspruch möglich wäre. Der Spruch wird in vollem Umfang überprüft, kann also auch zu Entscheidungen im Sinne des Satzes 1 führen (vgl. auch Absatz 3 Satz 1 Nr. 2). Dieses Recht hatte bisher der Bundesbeauftragte, wenn das Seeamt entgegen seinem Antrag solche Entscheidungen nicht traf (§ 34 Abs. 2 SUG). Diese Kontrollfunktion hat sich bewährt, sie soll daher im Prinzip beibehalten, wird jedoch nur in Ausnahmefällen angewandt werden. Ähnliche Anordnungsbefugnisse des Bundesministers für Verkehr siehe § 4 Abs. 5 der Allgemeinen Verwaltungsanordnung über die Untersuchung von Luftunfällen (zitiert unter I 1).

Absatz 2 Satz 1 erklärt die Verfahrensvorschriften der Seeämter für das Verfahren vor dem Oberseeamt als sinngemäß anwendbar, d. h., soweit sich nicht aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung Abweichungen ergeben: § 20 gilt z. B. auch für den Widerspruchsbescheid, dessen Begründung sich naturgemäß mit dem Spruch des Seeamtes, mit dem Widerspruch und den Gründen auseinandersetzen muß, aus denen ihm abgeholfen oder er zurückgewiesen wird. Entsprechendes gilt für die Niederschrift (§ 16 Abs. 6), die die Daten über die Seeamtsverhandlung und den Widerspruch enthalten muß. § 73 Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt natürlich auch hier.

Satz 2 legt wie § 14 Abs. 6 fest, daß für eine vorläufige Entscheidung, die nur als eine Sofortmaßnahme sinnvoll sein kann, vom Prinzip der förmlichen mündlichen Verhandlung abgewichen werden muß. Auch der Widerspruchsbescheid ist materiell eine „Entscheidung nach § 14 Abs. 6", die gemäß § 6 Abs. 3 der Vorsitzende gemeinsam mit dem Ständigen Beisitzer zu treffen hat.

Absatz 3 Satz 1 ergänzt Absatz 1. Aus Absatz 1 ergibt sich ohne weiteres, daß das Oberseeamt sowohl im Widerspruchs- als auch in dem Ausnahmefall des Anordnungsverfahrens abweichende Feststellungen zur Unfallursache treffen und den Entscheidungsteil des Spruches abändern kann.

Nummer 1 bekräftigt die in Rechtsprechung und Lehre überwiegende Auffassung, daß der Widerspruchsbescheid den Verwaltungsakt auch zum Nachteil des Widersprechenden ändern kann (reformatio in peius). Dieser im Seeunfalluntersuchungsgesetz schon immer geltende Grundsatz (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SUG) muß erhalten bleiben, um das Prinzip der Doppelfunktion eines einheitlichen Verfahrens zur Ursachenermittlung einerseits und evtl. Feststellung fehlerhaften Verhaltens oder Aberkennung der Befähigung andererseits zu sichern.

Nummer 2 bestätigt aus dem gleichen Grunde auch die langjährige Praxis des Oberseeamtes, Entscheidungen auch gegen „Dritte", d. h. durch den Spruch des Seeamtes nicht belastete Beteiligte zu treffen. Aus der Natur des Seeunfalluntersuchungsverfahrens — Ursachenerforschung und wertende Feststellungen — folgt, daß die Überprüfung des Spruchs über eine Kollision z. B. ergeben kann, daß nicht das Verhalten des Kapitäns des Schiffes „A", sondern des Schiffes „B" als fehlerhaft anzusehen ist. Das Oberseeamt muß auch diese Entscheidungen treffen können, sei es im „echten" Widerspruchsverfahren, oder bei der Überprüfung auf Anordnung. Das geltende Verwaltungsrecht (§§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 79 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung) billigt diese Regelung.

Satz 2 folgt ebenfalls § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung. Die Anwendung dieser Norm auf das Seeunfalluntersuchungsverfahren soll aber aus Gründen der Klarheit des Gesetzes ausdrücklich festgehalten werden, zumal der Dritte durch eine Entscheidung erstmals beschwert werden kann, die formal kein Widerspruchsbescheid ist (Spruch auf Anordnung).

Zu § 22

Absatz 1: Nach dem geltenden Recht ist das Verfahren vor dem Seeamt für den Beteiligten

grundsätzlich frei von Kosten (Gebühren und Auslagen) — § 31 SUG —. Der Entwurf gestaltet das Seeunfalluntersuchungsverfahren als Verwaltungsverfahren. Damit gilt das Verwaltungskostengesetz (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 VwKostG).

Das Seeunfalluntersuchungsverfahren weist die Besonderheit auf, daß im Anschluß an die Ursachenfeststellung Entscheidungen möglich sind, die den Beteiligten direkt betreffen: die Feststellung fehlerhaften Verhaltens einerseits und die Patententziehung oder das Fahrverbot andererseits (§ 17 Abs. 2 Nr. 2 und 3). Kann das Verfahren, soweit es der Ursachenfeststellung dient, nicht mit Kosten für die Beteiligten belastet werden, fehlt auch die Basis für eine Kostenpflicht der Feststellung fehlerhaften Verhaltens, denn diese Feststellung ist lediglich eine akzessorische Formfeststellung, die keinen gesonderten Verwaltungsaufwand erfordert, zumal sie sich jeder subjektiven Wertung enthält.

Anders indessen die Patententziehung oder die Verhängung eines Fahrverbots. Dieser Verwaltungsakt wird durch das Handeln des Beteiligten „veranlaßt" (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 des Verwaltungskostengesetzes); er setzt eine eingehende Prüfung der ihn rechtfertigenden Umstände — gesondert neben der Ursachen- und Fehlerfeststellung — voraus (§ 19 Abs. 1).

Erhoben werden nur Gebühren, nicht auch Auslagen. Auslagen im Sinne von § 10 des Verwaltungskostengesetzes, die hier anfallen könnten (z. B. für Zeugen und Sachverständige, für Reisekosten des Seeamtes bei Ortsbesichtigungen oder Verhandlungen außerhalb des Geschäftsortes), sind zugleich Aufwand für die Ursachenfeststellung. Verwaltungsaufwand und Auslagen können daher nur in einer Gebühr zusammengefaßt und pauschaliert werden (siehe auch Zu Absatz 3 und Absatz 5).

Absatz 2 Satz 1 folgt dem schon oben erwähnten Veranlassungsprinzip des § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Verwaltungskostengesetzes und dem für jede Form der formalisierten Streitregelung geltenden Grundsatz, daß derjenige, der ein Rechtsmittel einlegt, auch das Kostenrisiko trägt. Der Entwurf folgt der bisherigen Regelung (§ 39 SUG).

Satz 2 erstreckt das Prinzip einer Billigkeitsregelung auf den Fall eines nur teilweise erfolgreichen Widerspruchs.

Satz 3 ist durch die Gebührenregelung bedingt: § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG belastet den erfolglos Widersprechenden mit den Aufwendungen der Behörde zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung; bei Abdeckung dieser fiktiven oder tatsächlichen Aufwendungen durch staatliche Gebühren ist eine gesonderte Belastung nicht gerechtfertigt.

Satz 4 übernimmt den Grundsatz des § 80 Abs. 1 Satz 2 VwVfG (Aufwendungsersatz auch dann, wenn Widerspruch wegen nachträglicher Heilung von Verfahrens- oder Formfehlern erfolglos ist) auch für die Kostenpflicht, weil das ebenfalls der Billigkeit entspricht.

Absatz 3 bestätigt noch einmal ausdrücklich, daß neben der Gebühr, die eine Pauschalabgeltung ist, keine Auslagen erhoben werden. § 10 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungskostengesetzes billigt diese Regelung: „Soweit die Auslagen nicht bereits in die Gebühr einbezogen sind . . .".

Absatz 4 Satz 1 befaßt sich mit den Rechtsbehelfen gegen Kostenentscheidungen. Die Kostenentscheidung, die in jedem Fall zu treffen ist (§ 17 Abs. 2 Satz 3), enthält die Festsetzung der Gebühren nach den Absätzen 1 oder 2 und die Entscheidung über die Erstattung von Aufwendungen für eine zweckentsprechende Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung im Widerspruchsverfahren nach § 80 VwVfG.

Satz 2 zieht lediglich für die Kostenentscheidungen die Konsequenzen, die sich aus den Regelungen für die Sachentscheidung ergeben (§ 21 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3).

Absatz 5 enthält die Ermächtigungsnorm für eine Gebührenverordnung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 33, 358, 366; 34, 52, 61) fordert hierfür, daß die Ermächtigung nach der Tatbestandsseite bestimmt ist, so daß in Verbindung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit („Äquivalenzprinzip") und der Kostendeckung das verfassungsrechtlich gebotene „Minimum an materieller Regelung" vorgegeben ist. Neuere Bundesgesetze folgen dieser Entwicklung: § 37 des Sprengstoffgesetzes vom 13. September 1976 (BGBl. I S. 2737), § 13 Abs. 2 Satz 1 bis 3 des Seeaufgabengesetzes i. d. F. des Gesetzes vom 19. Mai 1978 (BGBl. I S. 613), § 7 Abs. 1 Satz 1 des Seelotsgesetzes i. d. F. des Gesetzes vom 19. Mai 1978 (BGBl. I S. 613). Der Entwurf entspricht diesen Voraussetzungen.

Entsprechend dem Grundsatz des § 3 Satz 1 des Verwaltungskostengesetzes ist der Verwaltungsaufwand die Ausgangsgröße für die Ermittlung einer „angemessenen" Gebühr, aber auch nicht mehr. Das Äquivalenzprinzip, dem das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Qualität beimißt, bestimmt das Verhältnis zwischen anteiligem Verwaltungsaufwand und Höhe der Gebühr.

Zu § 23

Die Seeunfalluntersuchung wird in zwei Verwaltungsinstanzen, nach einem spezialgesetzlich geregelten förmlichen Verfahren mit „richterlicher" Besetzung und mündlicher Verhandlung abgewikkelt. Das Verwaltungsgericht ist die dritte Tatsacheninstanz. Der Ausschluß einer vierten Tatsacheninstanz, der Berufung an das Oberverwaltungsgericht, ist daher nicht nur rechtsstaatlich unbedenklich, sondern im Interesse des Betroffenen an einer schnellen Entscheidung auch geboten. Hinzu kommt, daß die verwaltungsgerichtliche Überprüfung angesichts der dem Oberseeamt eingeräumten Beurteilungsermächtigung (vgl. Zu § 18) ohnehin nur beschränkt sein kann und dafür drei Instanzen zu aufwendig wären. Zum Vergleich: Das Seeunfalluntersuchungsgesetz sah eine gerichtliche Nachprüfung überhaupt nicht vor; die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat sie auf Fälle

der Patententziehung beschränkt (vgl. Zu § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2).

§ 135 der Verwaltungsgerichtsordnung billigt den Ausschluß der Berufung. Der Gesetzgeber hat davon in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht, denen ein förmliches Vorverfahren und das Bedürfnis nach zügiger Endentscheidung gemein ist: Lastenausgleichsgesetz (§ 190 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. §§ 339 Abs. 1, 345 Abs. 3, 347 Satz 4), Wehrpflichtgesetz (§ 192 i. V. m. § 34), Zivildienstgesetz (§ 75), Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz (§ 190 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. § 23). Auch die verschiedenen Sicherstellungsgesetze schließen die Berufung aus.

Zu § 24

§ 24 Abs. 1 bezeichnet diejenigen Tatbestände als Ordnungswidrigkeiten, deren Befolgung die Mindestvoraussetzung für eine zweckgerechte Seeunfalluntersuchung ist (Nummer 1) oder deren Durchsetzung mit Bußgeldandrohung für den Schutzzweck des Gesetzes unverzichtbar ist (Nummer 2 und 3). Zur Frage der „Selbstbezichtigung" vergleiche Zu § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2.

Absatz 2 legt die obere Grenze der Geldbuße fest (vgl. § 17 Abs. 1 des Ordnungwidrigkeitengesetzes — OWiG —: „... wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt ...").

Diese Höhe orientiert sich an dem Rahmen, der für schwerwiegendere Ordnungswidrigkeiten im Bereich des Schiffahrtsrechts allgemein vorgesehen ist (§ 15 Abs. 2 des Seeaufgabengesetzes).

Absatz 3 Satz 1 bestimmt — zentral für die Seeämter und das Oberseeamt — das Bundesamt für Seeschiffahrt als zuständig für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG).

Satz 2 trifft die gleiche Zuordnung für die Fälle des § 8 des Seeaufgabengesetzes (Verpflichtung für Kapitäne und Eigentümer von Seeschiffen, Untersuchungshandlungen an Bord zu dulden). Über § 27 Abs. 2 Nr. 1 und 3 wird erreicht, daß § 8 des Seeaufgabengesetzes auch für die Seeunfalluntersuchung gilt; die materielle Bußgeldvorschrift enthält § 15 Abs. 1 Nr. 1 des Seeaufgabengesetzes.

Zu § 25

Absatz 1: Einer besonderen Vorschrift über die Beendigung der Tätigkeit der bisherigen Seeämter beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bedurfte es nicht, da diese Folge unmittelbar kraft Gesetzes eintritt (§ 5 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 29 Abs. 1). Personelle Folgen regeln sich nach Bundes- (Bundesoberseeamt) oder Landesrecht (Seeämter); Beamtenernennungen im Neben- oder Ehrenamt können widerrufen werden.

Notwendig ist jedoch eine Übergangsregelung für laufende Verfahren. Die nach § 5 Abs. 1 zu erlassende Verwaltungsanordnung kann von der bisherigen Zuständigkeitsregelung (§ 10 SUG) abweichen. Absatz 2 stellt sicher, daß für die schon eingeleiteten Untersuchungen keine Änderungen eintreten oder daß diese von den dort genannten Seeämtern fortgeführt werden.

Absatz 2 stellt die Kontinuität der laufenden Berufungsverfahren sicher und regelt für diese Fälle den Übergang auf das neue Recht.

Zu § 26

Der Bund hat für alle vornehmlich der Seeschiffahrt dienenden nationalen Gewässer und — für Schiffe unter der Bundesflagge — auf der Hohen See die schiffahrtpolizeilichen Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen (§ 1 Nr. 2 und 3 des Seeaufgabengesetzes). Die Sicherheitsbestimmungen sollen einheitlich durchgeführt werden, eine Aufgabe, die der Bund mit den Behörden der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung erfüllt (§ 3 des Seeaufgabengesetzes). Über die Ausübung der schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben im Bereich der Hoheitsgewässer hat der Bund mit den Küstenländern eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen; diese haben sie — gleichlautend — zum Gegenstand besonderer Landesgesetze gemacht (Nummer 1 bis 4). Der Bund hat sich in dieser Verwaltungsvereinbarung nur wenige schiffahrtpolizeiliche Exekutivaufgaben vorbehalten; im übrigen werden die schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben überwiegend von der Wasserschutzpolizei der Länder wahrgenommen.

Wie schon unter I 4 c (Allgemeine Vorbemerkung) ausführlich dargelegt, ist die Seeunfalluntersuchung ein Teilbereich der Schiffahrtpolizei. § 5 der vorgenannten Verwaltungsvereinbarung sieht vor, daß die zuständigen Bundesbehörden den Polizeidienststellen des Landes Ermittlungs- und Vollzugsaufträge erteilen können. Die Ermittlungstätigkeit der Wasserschutzpolizei ist im Rahmen der §§ 11 und 12 unverzichtbar und hat sich in langer Praxis der Ermittlungen für das Bundesoberseeamt und die Seeämter bewährt. Sie wird dadurch gesichert, daß die für sie geltenden Rechtsgrundlagen — wie schon im Seeaufgabengesetz (§ 20 Abs. 1 Nr. 5) — auch hier ausdrücklich genannt werden (vgl. auch Zu § 11 Abs. 1 Satz 2).

Zu § 27

§ 27 Abs. 1 Nr. 1 ist lediglich eine Folgeänderung aus § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, nach dem das Seeamt auch die Zulassung als Seelotse (Bestallung, Erlaubnis) entziehen kann. Bisher wurde die Zulassung durch die Verwaltungsbehörde widerrufen, nachdem das Seeamt das Patent entzogen hatte, das Voraussetzung für die Zulassung ist. Diese historisch bedingte Zweigleisigkeit des Verwaltungsverfahrens wird dadurch beseitigt, daß § 17 Abs. 2 Nr. 2 des Seelotsgesetzes aufgehoben wird.

Nummer 2 hat die gleiche Fuktion: Die vorläufige Untersagung der Berufsausübung als Lotse wird auf die Fälle des § 17 Abs. 2 Nr. 1 und 2 (neu) des Seelotsgesetzes beschränkt, da die vorläufige Entziehung der Zulassung aus Gründen, die Gegenstand einer Seeunfalluntersuchung waren, durch § 14 Abs. 6 neu geregelt ist.

Absatz 2 Nr. 1 und 3 sichert die Anwendung des § 8 des Seeaufgabengesetzes, d. h. verpflichtet Kapitän und Eigentümer, Untersuchungshandlungen, insbesondere Objektbesichtigungen, an Bord betroffener Schiffe zu ermöglichen. Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes über die Unverletzlichkeit der Wohnung wird ausdrücklich eingeschränkt (§ 8 Satz 3 des Seeaufgabengesetzes).

Nummer 2 ergänzt § 5 des Seeaufgabengesetzes, der die bisherige gesetzliche Grundlage des Bundesamtes für Schiffsvermessung enthält. Entsprechend der Übernahme der Aufgabe „Seeunfalluntersuchung" (siehe Zu § 5 Abs. 1 Satz 1) muß die Aufgabe des Amtes neu beschrieben und seine Bezeichnung der Erweiterung angepaßt werden. Die mit der Seeunfalluntersuchung zwangsläufig verbundene systematische Auswertung der Untersuchungsergebnisse bedarf ebenfalls der Normierung. Zur „Auswertung" siehe ausführlich Zu § 5 Abs. 2 und Zu § 20 Abs. 2.

Absatz 3 geht davon aus, daß es sich bei der Seeunfalluntersuchung materiell um eine in sich geschlossene, im Vorverfahren auch verfahrensrechtlich abweichend gestaltete, besondere Materie handelt. Die Wahrung der Rechtseinheit auf diesem Sachgebiet legt es nahe, hier nach den gleichen Grundsätzen vorzugehen wie beim — ebenfalls sehr speziellen — Fürsorgerecht; im Gegensatz zu diesem besteht jedoch zur Kostenbefreiung kein Anlaß.

Absatz 4: Die in dem Gesetz über die Statistik der Seeschiffahrt geregelten Auskunftspflichten über Seeunfälle beziehen sich auf das SUG; eine gesetzliche Regelung ist überdies nach Überführung der Verwaltungsaufgabe auf den Bund nicht mehr nötig.

Zu § 28

Das Gesetz soll auch auf das Land Berlin Anwendung finden; der Entwurf enthält daher die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 29

Absatz 1 Satz 1: Die hier vorgesehene Dreimonatsfrist wird benötigt, damit die Praxis sich auf das neue Verfahren einstellen kann.

Absatz 2: Unter den aufgehobenen Vorschriften findet sich unter Nr. 2 auch eine Verwaltungsvorschrift. Es kann zweifelhaft sein, ob diese nicht auch Bestimmungen enthält, die als Rechtsvorschriften anzusehen sind; sie wird daher auch durch Rechtsvorschrift aufgehoben.

Absatz 3 läßt die Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsanordnungen schon früher in Kraft treten, damit diese Vorschriften, die der Ausführung des Gesetzes dienen, schon unmittelbar bei seinem Inkrafttreten angewandt werden können.

III.

Die Durchführung des Gesetzes hat Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes (Mehrausgaben) und der Länder (Einsparungen).

Die Haushalte von Bund und Küstenländern haben 1978 insgesamt rd. 638 000 DM für die Seeunfalluntersuchung aufgewendet; davon entfallen 95 000 DM auf den Bund (Bundesoberseeamt und Bundesbeauftragte), 543 000 DM auf die Küstenländer (Seeämter). Die Einnahmen betrugen insgesamt rd. 14 000 DM.

Die durch den Übergang der Gesamtaufgabe Seeunfalluntersuchung auf den Bund entstehenden Haushaltsaufwendungen (in voller Höhe ab 1982) werden auf 934 000 DM geschätzt, also Mehraufwendungen von 839 000 DM. Dem stehen Einsparungen bei den Ländern von 543 000 DM gegenüber; der Mehraufwand der öffentlichen Hand beträgt also rd. 300 000 DM.

Die Einnahmen (Gebühren) werden sich nicht wesentlich verändern.

Der Mehraufwand entsteht hauptsächlich durch vermehrte Personalkosten. Die Zahl der Untersuchungsausschüsse (Seeämter) wird zwar von 5 auf 3 reduziert, diese müssen jedoch, um ihre Aufgaben bei gestiegenen Anorderungen erfüllen zu können (vgl. I — Allgemeine Vorbemerkung — 1 und 5 a sowie Zu § 5 Abs. 2), hauptamtlich mit Vorsitzenden und je einem Ständigen Beisitzer — drei weitere Beisitzer sind ehrenamtlich — besetzt werden. Bisher wurden die vorgenannten Tätigkeiten überwiegend ehrenamtlich oder im Nebenamt wahrgenommen. Das erforderliche Verwaltungs- und Büropersonal wurde bis auf wenige Ausnahmen auch bislang schon hauptamtlich beschäftigt.

Hierfür entsteht der folgende Personalbedarf: Beamte: 3 × A 15, 1 × A 14, 3 × A 13 und 3 × A 11; Angestellte: 3 × BAT IX—VII.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **§ 1 Abs. 2**

   a) In Absatz 2 Nr. 3 sind nach den Worten „ein Schiff einen" die Worte „im Verhältnis zu seinem Wert" und nach den Worten „oder seine Ladung einen" die Worte „im Verhältnis zu ihrem Wert" einzufügen.

   Begründung

   Der unbestimmte Schadensbegriff „erheblich" allein ist als Unfalldefinition unbrauchbar. Ob ein Schaden erheblich und damit tatbestandsmäßig für einen Seeunfall ist, kann eindeutiger bestimmt werden, wenn der entstandene Schaden am Wert des beteiligten Schiffes oder der beteiligten Ladung gemessen wird. Als Grenzwert für die Unerheblichkeit könnten 20 bis 25 v. H. der jeweiligen Gesamtwerte zugrunde gelegt werden.

   b) In Absatz 2 Nr. 4 sind nach den Worten „eine Person getötet" die Worte „oder verletzt" einzufügen.

   Begründung

   Die Untersuchung von Seeunfällen, bei denen Menschen verletzt wurden, gehört nach Artikel 2 Buchstabe g des Übereinkommens Nr. 147 der Internationalen Arbeitsorganisation über Mindestnormen auf Handelsschiffen von 1976 zu den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Diese Verpflichtung muß daher auch in die gesetzliche Unfalldefinition übernommen werden.

2. **§ 2 Abs. 2**

   Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob nicht in § 2 Abs. 2 durch die Einfügung des Wortes „nur" nach dem Wort „kann" kargestellt werden sollte, daß der Bundesminister der Verteidigung die Zustimmung zur Untersuchung lediglich aus Gründen der militärischen Sicherheit versagen kann.

3. **§ 5 Abs. 1**

   In Absatz 1 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:
   „Es sind Untersuchungsausschüsse (Seeämter)

   1. Elbe in Hamburg
   2. Weser-Ems in Bremerhaven und Emden und
   3. Ostsee in Kiel

   sowie ein Widerspruchsausschuß (Oberseeamt) zu bilden."

   Begründung

   Die Seeämter Weser-Ems und Ostsee unterscheiden sich in ihrer erstinstanzlichen Funktion und Qualifikation durch nichts vom Seeamt Hamburg. Für die Seeämter Weser-Ems in Bremerhaven und Ostsee in Kiel sind daher in diesen beiden Städten sowie in Emden Behördensitze zu schaffen, denn es kann auch bei der Berücksichtigung der verwaltungsökonomischen Konzentrationswünsche den vielen, nicht in Hamburg wohnenden Verfahrensbeteiligten im Zeit- und Kosteninteresse nicht zugemutet werden, daß künftig für die Untersuchung aller Seeunfälle im Nord- und Ostseebereich nur ein Behördensitz in Hamburg für alle drei Seeämter beim Bundesamt für Seeschiffahrt eingerichtet werden soll.

   Für einen zweiten Behördensitz des Seeamtes Weser-Ems in Emden spricht, daß auch nach dem geltenden Recht bereits ein Seeamt in Emden besteht und der Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung Niedersachsen bei der Zuordnung der Seeämter als einziges Küstenland nicht berücksichtigt. Durch den Bau des Dollart-Hafens sowie die Anlandung von Flüssiggas in Emshaven, Emden und Wilhelmshaven wird der Schiffsverkehr auf Ems und Jade in naher Zukunft erheblich zunehmen. Die Einrichtung einer zweiten Behörde in Emden trägt somit der steigenden Bedeutung Niedersachsens für den Schiffsverkehr Rechnung.

4. **§ 7**

   In Satz 2 sind die Worte „über ausreichende" durch die Worte „mindestens über zweijährige" zu ersetzen.

   Begründung

   Durch diese Änderung soll sichergestellt werden, daß die Ständigen Beisitzer die zur Untersuchung und Beurteilung von Seeunfällen notwendige nautische und schiffsbetriebsmäßige Erfahrung haben.

5. **§ 11**

   a) In § 11 Abs. 1 Satz 3 sind nach den Worten „Die Dienststellen der Bundeswehr," die Worte „der Wasserschutzpolizeien," einzufügen.

   Begründung

   Die Wasserschutzpolizei erhält im Regelfall als erste Behörde von einem Seeunfall Kenntnis. Dies gilt insbesondere auch für Unfälle auf der Hohen See, die nach Erreichen eines Hafens der Wasserschutzpolizei

mitgeteilt und dann auch dort bearbeitet werden.

Nach den Gesetzen über die Vereinbarung über die Ausübung der schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben (vgl. § 26 des Gesetzentwurfs) hat die Wasserschutzpolizei gewisse Meldepflichten. Die Vereinbarung greift jedoch nur auf Bundeswasserstraßen ein, soweit sie sich in der Verwaltungshoheit des Bundes befinden. In den an den Seeschiffahrtsstraßen gelegenen Häfen, die sich in der Verwaltungshoheit der Länder befinden, so u. a. der Hamburger Hafen mit der in ihm gelegenen Bundeswasserstraße Elbe, und auf der Hohen See ist die Vereinbarung nicht anwendbar. Für diese Bereiche würde für die Wasserschutzpolizei somit keine Meldepflicht bestehen.

b) In § 11 Abs. 2 Satz 3 sind nach dem Wort „sind" die Worte „von den herausgabepflichtigen Personen" einzufügen.

Begründung

Klarstellung im Hinblick auf die Bußgeldbewehrung des § 11 Abs. 2 in § 24 Abs. 1 Nr. 1.

c) Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob nicht in § 11 Abs. 3 durch die Einfügung des Wortes „nur" nach dem Wort „kann" klargestellt werden sollte, daß der Bundesminister der Verteidigung die Herausgabe von Unterlagen lediglich aus Gründen der militärischen Sicherheit verweigern kann.

6. **Abschnitt 4** (§§ 11 bis 20)

Die Bundesregierung wird gebeten, die Regelung des Untersuchungsverfahrens in den §§ 11 ff. des Entwurfs durch eine stärkere Anpassung an das Verwaltungsverfahrensgesetz zu verbessern.

Der Entwurf erklärt teilweise Vorschriften des förmlichen Verfahrens (§§ 63 ff. VwVfG) durch Verweisung für anwendbar, zum Teil wiederholt er diese Bestimmungen wörtlich, zum Teil übernimmt er sie inhaltlich mehr oder weniger stark modifiziert. Schließlich enthält er eine Reihe abweichender Sondervorschriften. Diese Gesetzestechnik macht den Entwurf unnötig umfangreich und beeinträchtigt seine Lesbarkeit. Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes über das förmliche Verfahren sollten deshalb generell für anwendbar erklärt und nur soweit, als es die fachlichen Besonderheiten der Seeunfalluntersuchung zwingend erfordern, durch Sonderregelungen ergänzt werden.

7. **§ 12 Abs. 2**

In Absatz 2 Satz 1 ist das Zitat „§ 11 Abs. 3 Satz 2" durch das Zitat „§ 11 Abs. 2 Satz 2" zu ersetzen.

Begründung

Redaktionelle Berichtigung.

8. **§ 16 Abs. 5**

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob auf die Gleichstellung von Beteiligten mit Zeugen in § 16 Abs. 5 nicht verzichtet werden sollte.

Ein Aussagezwang auch gegenüber Beteiligten, für die ein Spruch des Seeamtes nach den §§ 17 ff. schwerwiegende Folgen haben kann, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht unbedenklich. Die Wahrung des Grundsatzes, wonach niemand gezwungen werden darf, gegen sich selbst auszusagen, ist durch die Anwendung des § 384 ZPO nicht hinreichend gewährleistet, da die Antworten auf Fragen, aus denen auf ein fehlerhaftes Verhalten der Beteiligten geschlossen werden kann, nicht stets einen der Tatbestände des § 384 ZPO erfüllen werden. Die Beteiligten sollten daher nicht nur in den Fällen des § 384 ZPO aussageverweigerungsberechtigt sein, sondern schlechthin vom Aussagezwang befreit werden.

9. **§ 17 Abs. 2**

§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. unter den nach § 19 Abs. 1 bis 4 jeweils dafür maßgebenden Voraussetzungen
   a) die Entziehung eines Befähigungszeugnisses oder einer Zulassung als Seelotse (§ 19 Abs. 1),
   b) die Erlaubnis, ein minderes Befähigungszeugnis auszustellen (§ 19 Abs. 2),
   c) die Entziehung einer Fahrerlaubnis für Sportboote (§ 19 Abs. 3) oder
   d) die Anordnung eines Fahrverbots (§ 19 Abs. 4)."

Begründung

Redaktionelle Richtigstellung.

10. **§ 21**

a) § 21 Abs. 1 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Verwaltungsakte des Seeamtes, insbesondere Anordnungen nach § 11 Abs. 2 Satz 2 und § 14 Abs. 6 sowie Sprüche mit Entscheidungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 oder 3, unterliegen der Nachprüfung in einem Widerspruchsverfahren durch das Oberseeamt."

Begründung

§ 21 Abs. 1 Satz 1 i. d. F. des Entwurfs läßt den Eindruck entstehen, allein die dort aufgeführten Entscheidungen seien Verwaltungsakte und nur diese Entscheidungen sollten einer Nachprüfung im Widerspruchsverfahren zugänglich sein.

b) In § 21 Abs. 1 Satz 3 ist das Wort „können" durch das Wort „werden" zu ersetzen und das Wort „werden" am Ende des Satzes zu streichen.

Begründung

Klarstellung des Gewollten.

c) Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob § 21 um einen weiteren Absatz ergänzt werden soll, der darauf gerichtet ist, die aufschiebende Wirkung bei Widersprüchen gegen Entscheidungen nach § 14 Abs. 6 auszuschließen. § 14 Abs. 6 ist nach seinem Zweck auf eine Sofortmaßnahme gerichtet. Dieser Zweck könnte vereitelt werden, wenn der Betroffene durch die Erhebung eines Widerspruchs den Vollzug der Entscheidung verzögern könnte.

11. **§ 22**

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Möglichkeit geschaffen werden sollte, daß auch das Seeamt als Verwaltungsbehörde erster Instanz in seiner Kostenentscheidung anordnet, daß die notwendigen Aufwendungen für die Rechtsverfolgung oder die Rechtsverteidigung eines Beteiligten der Staatskasse zur Last fallen. Ferner sollte geprüft werden, ob den Seeämtern und dem Oberseeamt die Befugnis eingeräumt werden sollte, diese Aufwendungen bei mehreren Beteiligten einem Beteiligten aufzuerlegen, soweit dies der Billigkeit entspricht.

12. **§ 23**

a) Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob § 23 um einen Absatz 2 erweitert werden sollte, der den Ausschluß der aufschiebenden Wirkung von Klagen gegen Entscheidungen nach § 14 Abs. 6 vorsieht.

b) Die Bundesregierung wird ferner gebeten zu prüfen, ob nicht klargestellt werden sollte, daß die Berufung gegen ein Urteil und die Beschwerde gegen eine andere Entscheidung des Verwaltungsgerichts nur in Rechtsstreitigkeiten bei der Ausführung dieses Gesetzes ausgeschlossen ist (vgl. § 34 Abs. 1 des Wehrpflichtgesetzes).

13. **§ 24**

a) Soweit die Zuwiderhandlung gegen die Pflicht zur Herausgabe von Unterlagen nach § 11 Abs. 2 bußgeldbewehrt ist, besteht eine Herausgabepflicht nur dann, wenn eine solche Anordnung ergangen und vollziehbar ist. Die Bundesregierung wird daher gebeten, um eine Formulierung des § 24 Abs. 1 Nr. 1 besorgt zu sein, die diesem Umstand Rechnung trägt.

Ferner sollte geklärt werden, ob der Tatbestand dieser Vorschrift auch den Fall erfaßt, daß die dort erwähnten Pflichten nach § 11 Abs. 2 im Rahmen der von Auslandsvertretungen durchzuführenden Ermittlungen zur Feststellung des Sachverhalts (§ 13 Abs. 1) nicht befolgt werden.

b) Ferner sollte auch in bezug auf § 24 Abs. 1 Nr. 2 geklärt werden, ob eine Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Untersagung nach § 14 Abs. 6 Satz 1 bußgeldbewehrt ist, soweit § 14 gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 sinngemäß gilt.

c) § 24 Abs. 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. einer vollziehbaren Maßnahme nach § 14 Abs. 6 Satz 1 oder einem vollziehbaren Fahrverbot nach § 19 Abs. 4 zuwiderhandelt oder."

Begründung

Anpassung an den Wortlaut der bußgeldbewehrten Vorschriften (§ 14 Abs. 6 Satz 1 und § 19 Abs. 4).

d) § 24 Abs. 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. entgegen § 19 Abs. 7 Satz 2, auch in Verbindung mit § 14 Abs. 6 Satz 2, nicht unverzüglich das Befähigungszeugnis, die Urkunde über die Zulassung als Seelotse oder über die Fahrerlaubnis für Sportboote abliefert oder zur Eintragung des Fahrverbots vorlegt."

Begündung

Redaktionelle Anpassung an die übliche Gesetzessprache.

14. **§ 26**

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Regelung in § 26 des Gesetzentwurfs ausreicht, um sicherzustellen, daß die Wasserschutzpolizeien der Länder die ihr zugedachten Aufgaben im Rahmen der Seeunfalluntersuchung wahrnehmen können.

Es muß bezweifelt werden, ob die vorgesehene Verweisung auf die mit den Küstenländern abgeschlossene Vereinbarung über die Ausübung der schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben den der Wasserschutzpolizei nach der Begründung zugedachten Aufgaben gerecht wird. Neben der gesetzlich nicht vorgesehenen Anzeigepflicht (s. auch Begründung zu § 11 Abs. 1 Satz 3) soll der Wasserschutzpolizei nach § 5 der Vereinbarung die Pflicht obliegen — zumindest erweckt die Begründung zu § 26 diesen Eindruck —, jedweden Ermittlungs- und Vollzugsanträgen entsprechen zu müssen.

Klarstellend muß darauf hingewiesen werden, daß die Wasserschutzpolizei derartige Pflichten nur im Rahmen der durch § 1 der Vereinbarung definierten schiffahrt-polizeilichen Vollzugsaufgaben erfüllen kann. Als schiffahrtpolizeiliche Vollzugsaufgaben sind hiernach Aufgaben der Gefahrenabwehr im Bereich des Schiffsverkehrs anzusehen. Anträgen der Seeämter, die mit Eingriffen in die Rechte der Betroffenen verbunden sind, kann die Wasserschutzpolizei deshalb nur im Rahmen dieser Aufgabenzuweisung und nur dann entsprechen, wenn ihr die hierzu erforder-

lichen Befugnisse eingeräumt sind. Sie könnte daneben allerdings auch die im Rahmen eines Straf- oder Bußgeldverfahrens gewonnenen Erkenntnisse mitteilen.

Ob die der Wasserschutzpolizei nach Landesrecht im Bereich der Gefahrenabwehr eingeräumten Befugnisse, die im allgemeinen zumindest eine konkrete Gefahr zur Voraussetzung haben, für die Zwecke der Seeunfalluntersuchung ausreichen, wird für fraglich gehalten. Die Seeunfalluntersuchung soll Aufschluß über das Zustandekommen des Unfalls erbringen. Sie dient damit der Gefahrenabwehr in aller Regel nur mittelbar, so daß Maßnahmen der Gefahrenabwehr nur zulässig wären, wenn die Aufklärung des Seeunfalls zugleich der Abwehr einer erneuten konkreten Gefahr dienen würde. Die Mitwirkung der Wasserschutzpolizei kann deshalb ohne eine ausreichende Aufgaben- und Befugniszuweisung durch Bundesrecht nur begrenzter Natur sein.

15. **Nach § 27**

Nach § 27 ist folgender neuer § 27 a einzufügen:

„§ 27 a

Das Grundrecht des Artikels 13 des Grundgesetzes über die Unverletzlichkeit der Wohnung wird nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt."

Begründung

Da die Betretungsrechte des § 8 Satz 1 des Seeaufgabengesetzes um die Wahrnehmung von Aufgaben der Seeunfalluntersuchung erweitert werden, muß dem Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes erneut Rechnung getragen werden.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Ob ein Schiff einen erheblichen Schaden erlitten hat oder ob ein Schiff oder seine Ladung einen erheblichen Schaden verursacht hat, läßt sich nach Auffassung der Bundesregierung nicht in Prozentteilen des Wertes von Schiff oder Ladung ausdrükken. So können z. B. schon kleine Mengen beförderter giftiger Stoffe — von geringem Wert, wenn auf die Gesamtladung bezogen — erhebliche Umweltschäden verursachen. Ob ein Schaden also erheblich ist, läßt sich nur bei Gesamtbetrachtung und unter Würdigung des Einzelfalles festlegen.

Zu 1. b)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Nach ihrer Auffassung konstituiert nicht schon die Verletzung einer Person beim Betrieb eines Schiffes einen Seeunfall. Artikel 2 Buchstabe g des Übereinkommens Nr. 147 der Internationalen Arbeitsorganisation über Mindestnormen auf Handelsschiffen von 1976 verpflichtet die Vertragsstaaten, „schwere Seeunfälle" zu untersuchen, insbesondere solche, „bei denen Menschen verletzt wurden oder ums Leben kamen".

Erste Voraussetzung der Untersuchungspflicht ist also, daß ein schwerer Seeunfall vorliegt. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a ist schon dann ein Seeunfall gegeben, wenn durch das Verhalten, den Zustand oder den Betrieb eines Schiffes auch nur eine erhebliche Gefährdung oder Beeinträchtigung der Sicherheit der an Bord befindlichen Personen eingetreten ist. Damit sind regelmäßig Personenunfälle und Todesfälle erfaßt, die vorgenannte Vertragspflicht also umfassend erfüllt. § 1 Abs. 2 Nr. 4 geht darüber hinaus; ein Todesfall beim Betrieb eines Schiffes wird — als besonders gravierend — selbst dann als ein „Seeunfall" angesehen, wenn die Kriterien der vorerwähnten Nummer 1 nicht vorliegen.

Zu 2.

Die Bundesregierung hat die Anregung des Bundesrates mit folgendem Ergebnis geprüft:

Die militärische Sicherheit als ausschließlicher Grund für die Versagung der Zustimmung wäre zu eng. Schiffe der Bundeswehr operieren z. B. häufig im Verband mit anderen NATO-Streitkräften. Unfälle, die sich hierbei ereignen — z. B. Kollisionen —, könnten nur unvollkommen untersucht werden, da ausländische Kriegsschiffe völkerrechtlich Immunität genießen, mithin nicht in das Verfahren einbezogen werden können. Der Untersuchungszweck kann in solchen Fällen also nicht erreicht werden.

Zu 3.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Untersuchungsausschüsse (Seeämter) Weser-Ems und Ostsee sich in ihrer erstinstanzlichen Funktion und Qualifikation durch nichts von dem Untersuchungsausschuß (Seeamt) Hamburg unterscheiden. Die Seeämter werden nicht als selbständige „Ämter", sondern als rechtlich nicht selbständige Ausschüsse des Bundesamtes gebildet, den Namen „Seeamt" behalten sie als traditionelle Funktionsbezeichnung. Der Zusatz „als Außenstelle" bei den Seeämtern Weser-Ems in Bremerhaven und Ostsee in Kiel bezieht sich nämlich nach dem Wortlaut und der Gliederung des § 5 Abs. 1 Satz 2 nicht auf das Seeamt Elbe in Hamburg, sondern auf das Bundesamt für Seeschiffahrt als Behörde, zu der alle drei Untersuchungsausschüsse gehören. Für eigene Behördensitze ist bei diesem Aufbau, an dem die Bundesregierung festhält, kein Raum.

Der Vorschlag des Bundesrates würde zu neuen Ortsbehörden für Seeunfalluntersuchung in Kiel, Bremerhaven und Emden führen. Das würde einen beträchtlich höheren Personal- und Verwaltungsaufwand zur Folge haben und auch aus sachlichen Gründen nachteilig sein.

Da eigene Behördensitze für die Seeämter nach Auffassung der Bundesregierung nicht in Betracht kommen, ist auch ein zweiter Behördensitz für das Seeamt Weser-Ems in Emden nicht möglich. Hiergegen sprechen überdies auch verstärkt verwaltungsökonomische Gründe, wogegen länderspezifische Interessen bei der Untersuchung der Seeunfälle — die allein der Verbesserung der Sicherheit der Seeschiffahrt dienen — nicht erkennbar sind.

Zu 4.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundsrates nicht zu.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Ständigen Beisitzer über die zur Untersuchung von Seeunfällen notwendige nautische und schiffsbetriebsmäßige Erfahrung verfügen müssen. Sie hat auch in der Begründung bestätigt, daß in der Regel hierzu eine mindestens zweijährige Kapitänsfahrtzeit nötig ist. Die Ständigen Beisitzer werden jedoch künftig hauptamtlich tätig. Es ist nicht mit Sicherheit vorherzusagen, ob immer Stellenbewerber zur Verfügung stehen, die neben allen anderen Qualifikationen auch diese Voraussetzung voll erfüllen. Eine gesetzliche Festlegung würde daher die Personalentscheidung im Einzelfall zu stark einengen.

Zu 5. a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Das Gesetz soll mit Vorschriften, die die Mitwirkung staatlicher Organe betreffen, nur belastet werden, wenn das aus Rechtsgründen zwingend geboten ist. Das ist für die Meldung von Seeunfällen durch die Wasserschutzpolizei nicht der Fall. Die in der Stellungnahme des Bundesrates genannte Vereinbarung über die Ausübung schiffahrtpolizeilicher Vollzugsaufgaben enthält nach Auffassung der Bundesregierung bereits ausreichende Regelungen. Die Bundesregierung ist jedoch auch bereit, gemeinsam mit den Küstenländern zu prüfen, ob Ergänzungen dieser Verwaltungsvereinbarung nötig oder zweckmäßig sind.

Zu 5. b)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 5. c)

Siehe Stellungnahme zu 2.

Zu 6.

Die Bundesregierung hat dem Abschnitt 4 (§§ 11 ff.) bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zunächst war vorgesehen, das förmliche Verwaltungsverfahren nach Teil V Abschnitt 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, modifiziert und ergänzt durch die aus der Natur des Regelungsgegenstandes notwendigen Sondervorschriften, anzuwenden. Die Beratungen des Gesetzentwurfs haben jedoch ergeben, daß die wegen der Besonderheiten der Seeunfalluntersuchung erforderlichen Änderungen und Ergänzungen dieses Verfahrensmodells den Entwurf zu kompliziert und unübersichtlich gemacht hätten. Die Verfahrensvorschriften des Entwurfs sind daher soweit wie möglich — auch im Wortlaut — an das förmliche Verfahren des Verwaltungsverfahrensgesetzes angepaßt; einzelne Vorschriften des förmlichen Verfahrens werden für anwendbar erklärt.

Die erneute Prüfung hat die Bundesregierung in ihrer Auffassung bestärkt, daß der von ihr eingeschlagene Weg zu besserer Lesbarkeit und leichterem Verständnis der Verfahrensvorschriften — insbesondere für die Berufskreise der Seefahrt — führt.

Zu 7.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 8.

Die Bundesregierung hat die Anwendung des § 384 Nr. 1 ZPO erneut geprüft. Nach ihrer Auffassung ist es nicht zweifelhaft, daß die dem Beteiligten drohende Gefahr eines Patententzuges oder eines Fahrverbotes zu den Tatbeständen gehört, die ihm einen unmittelbaren vermögensrechtlichen Schaden verursachen. In diesen Fällen ist er also — wie ein Zeuge — vom Aussagezwang befreit. Eine ganz generelle Befreiung von der Aussagepflicht hält die Bundesregierung mit Rücksicht auf den Zweck des Gesetzes — die objektive Ursachenermittlung eines Seeunfalls — nicht für angemessen.

Zu 9.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 10. a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 10. b)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 10. c)

Die Bundesregierung wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob der Anregung des Bundesrates entsprochen werden kann.

Zu 11.

Die Prüfung durch die Bundesregierung hat ergeben, daß im vorliegenden Fall kein Anlaß besteht, von dem Grundsatz abzuweichen, daß die einem Beteiligten im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren entstandenen Kosten nicht erstattet werden. Auch das Verwaltungskostengesetz und das Verwaltungsverfahrensgesetz enthalten eine solche Regelung nicht.

Zu 12. a)

Siehe Stellungnahme zu 10. c).

Zu 12. b)

Die Bundesregierung folgt im Interesse der Klarheit des Gesetzestextes der Empfehlung des Bundesrates. Sie wird vorschlagen, daß hinter den Worten „Entscheidungen des Verwaltungsgerichts" die Worte „bei der Anwendung dieses Gesetzes" eingefügt werden.

Zu 13. a)

Die Bundesregierung kann der Anregung des Bundesrates („vollziehbare Anordnung der Herausgabe") nicht folgen. Bei Verwaltungsakten, die eine Herausgabe von Unterlagen verlangen, ist die Einfügung des Wortes „vollziehbar" nicht üblich, weil auch dieser Verwaltungsakt — wie das Verlangen auf Auskunfterteilung — unmittelbar durchgeführt werden kann, wenn der vorherige Erlaß einer Verfügung nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist. Von dieser allgemeinen gesetzestechnischen Praxis (vgl. z. B. § 62 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe a Bundes-Immissionsschutzgesetz) sollte nicht abgewichen werden.

Dagegen folgt die Bundesregierung der weiteren Anregung des Bundesrates, die Einbeziehung der von Auslandsvertretungen durchzuführenden Ermittlungen in den Bußgeldtatbestand deutlich zu machen. Das wird dadurch erreicht, daß in § 24 Abs. 1 Nr. 1 hinter den Worten „§ 11 Abs. 2" die Worte ", auch in Verbindung mit § 13 Abs. 1," eingefügt werden.

Zu 13. b)

Diese Frage ist nach Auffassung der Bundesregierung hinreichend geklärt. Einen vorläufigen Pa-

tententzug nach § 14 Abs. 6 kann nur das Seeamt anordnen; die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland, die Ermittlungsaufgaben wahrnehmen, sind keine Seeämter.

Zu 13. c)

Die Bundesregierung folgt dem Vorschlag des Bundesrates mit der folgenden textlichen Umstellung des § 24 Abs. 1 Nr. 2: „einer vollziehbaren Anordnung nach § 14 Abs. 6 Satz 1 oder einer vollziehbaren Untersagung nach § 19 Abs. 4 zuwiderhandelt oder".

Zu 13. d)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 14.

Die Bundesregierung teilt nicht die Ansicht des Bundesrates, daß die mit den Küstenländern abgeschlossene Vereinbarung über die Ausübung der schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben die von der Wasserschutzpolizei wahrzunehmende Ermittlungstätigkeit nicht zweifelsfrei absichere.

Die Bundesregierung hat wiederholt betont, daß die staatliche Seeunfalluntersuchung zur präventiven Gefahrenabwehr und damit zum Bereich der Schiffahrtpolizei gehört. Über die Wahrnehmung von schiffahrtpolizeilichen Vollzugsaufgaben und ihre verfassungsrechtliche Zuordnung bestanden zwischen Bund und Ländern unterschiedliche Auffassungen. Sie wurden durch die o. g. Vereinbarung von 1955 — nach dem damaligen Stand umfassend — bereinigt. Seitdem ist die Wasserschutzpolizei auch als Ermittlungsorgan für das Bundesoberseeamt tätig geworden; die Vereinbarung wurde also auf den Bereich „Seeunfalluntersuchung" angewandt. Die jetzt erneut vorgebrachten Zweifel könnten daher allenfalls Veranlassung geben, die Vereinbarung gemeinsam mit den Küstenländern auf zweckmäßige Änderungen und Ergänzungen zu prüfen. Wie schon in ihrer Stellungnahme zu Nummer 5 a dargelegt, ist die Bundesregierung hierzu bereit.

Zu 15.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.